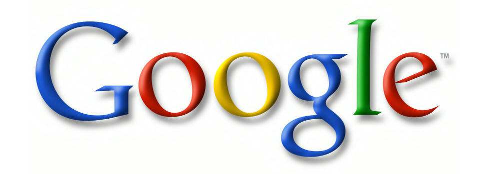
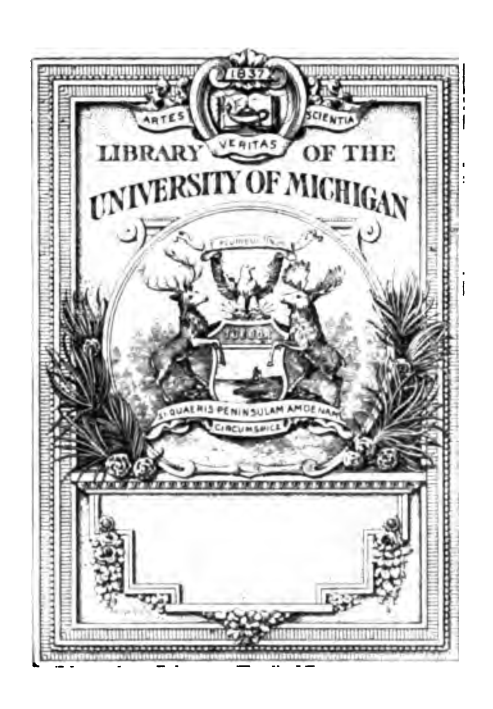




880,202
Digitized by Google


1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE







RECUEIL

DE LÉGISLATION

DE TOULOUSE



RECUEIL

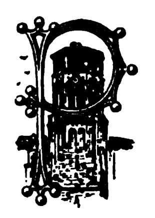
DE

LÉGISLATION

DE TOULOUSE

1912

DEUXIÈME SÉRIE. — TOME VIII



TOULOUSE

IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE ÉDOUARD PRIVAT

Libraire de l'Université

14, RUE DES ARTS (SQUARE DU MUSÉE)

—

1912

RECUEIL DE LÉGISLATION

DE TOULOUSE

PUBLIÉ PAR L'ACADÉMIE DE LÉGISLATION ET LA FACULTÉ DE DROIT

Sous les auspices du Conseil de l'Université de Toulouse.

Le Recueil de **Législation**, qui continue depuis 1905, comme deuxième série, le *Recueil* publié depuis sa fondation (1851) *par l'Académie de Législation*, est publié sous la direction d'un Comité composé de :

MM. HAURIOU, doyen de la Faculté de Droit, *président*.
MESTRE, professeur à la Faculté de Droit, *secrétaire*.

BRESSOLLES, professeur à la Faculté de Droit, secrétaire perpétuel de l'Académie.
CAMPISTRON, professeur à la Faculté de Droit.
DUMÉRIL, docteur en droit, professeur à la Faculté des Lettres.

ACADÉMIE DE LÉGISLATION
DE TOULOUSE

PROGRAMME DES CONCOURS

Les prix sont distribués dans la séance annuelle de la *Fête de Cujas*.

PRIX DU MINISTRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

L'Académie décerne chaque année, au nom du Ministre de l'Instruction publique, une médaille d'or d'une valeur de trois cents francs au Mémoire jugé le plus remarquable *sous le rapport de la science du Droit et par les qualités du style*, parmi ceux qui ont obtenu, l'année précédente, dans les Facultés de Droit des Universités françaises, la première médaille d'or au concours ouvert entre les aspirants au doctorat et les docteurs en Droit (Arrêté ministériel du 30 mai 1855).

En 1912, le Mémoire sur « *l'Aviation en Droit interne et international* », couronné par la Faculté de Droit de l'Université de Caen, a obtenu le prix du Ministre de l'Instruction publique.

PRIX DE L'ACADÉMIE

CONCOURS A SUJET LIBRE

CONCOURS SPÉCIAL DES LAURÉATS UNIVERSITAIRES

Les licenciés en Droit, les aspirants au doctorat, les docteurs qui, depuis *moins de cinq ans*, ont obtenu des prix dans les concours pour la licence ou le doctorat dans l'une des Facultés de Droit des Universités françaises, ou des distinctions analogues dans les Universités étrangères sont seuls admis à ce concours.

Les auteurs jouissent de toute liberté pour le choix du

genre et du sujet, qui pourra porter sur toutes les branches du Droit indistinctement.

L'Académie *présentera*, à la séance de la *Fête de Cujas*, les Mémoires qu'elle aura jugés dignes de cette distinction.

Le nombre des présentations n'est pas limité.

L'ordre dans lequel elles seront faites sera réglé d'après la date de la réception des Mémoires.

Une médaille d'or de la valeur de deux cents francs, qui prendra le titre de *prix de l'Académie*, sera décernée, s'il y a lieu, au meilleur des Mémoires reconnus dignes d'être *présentés*. (Délibération de l'Académie du 2 mai 1855.)

CONCOURS GÉNÉRAL

L'Académie se réserve de décerner une ou plusieurs médailles d'or, d'une valeur de cent à trois cents francs, aux travaux les plus remarquables qui pourront lui être adressés par les auteurs.

CONCOURS POUR LE PRIX BAZILLE

A partir de 1915, l'Académie décernera, chaque deux ans, un prix de trois cents francs au meilleur des Mémoires qui lui auront été adressés sur un sujet de Droit administratif au choix des concurrents.

Les Mémoires devront être parvenus à l'Académie au plus tard le 30 avril 1915.

CONCOURS A SUJET INDIQUÉ PAR L'ACADÉMIE

CONCOURS POUR LE PRIX OZENNE

Sujet du concours pour 1914. — Le juge unique. — Dans quelles hypothèses le juge unique, en France, a-t-il juridiction ? Lignes générales de sa compétence. — Importance de son rôle. — Son avenir en France : projets et propositions de loi.

Discussion théorique. — Répercussion de l'adoption du

juge unique sur toute l'organisation judiciaire et sur la marche générale de la procédure. — Recrutement. — Conséquences financières.

Législations étrangères.

Les Mémoires devront être parvenus à l'Académie au plus tard le 30 avril 1914.

Sujet du concours pour 1915. — De la notion de l'état dangereux des délinquants. — Les nécessités de la défense sociale ont amené les criminalistes et les sociologues à se demander s'il ne conviendrait pas d'autoriser des mesures de sûreté ou même d'élimination à l'égard de délinquants jugés dangereux à raison soit de leurs antécédents judiciaires, soit de leurs tares physiologiques. Cette idée a été discutée dans les Congès pénitentiaires et dans les ouvrages récents de sociologie criminelle, surtout à l'étranger.

Les concurrents sont invités à soumettre cette idée à la critique et, dans le cas où ils en admettraient le principe, à indiquer comment elle pourrait être pratiquement appliquée et comment pourraient être conciliés les droits de la Société et ceux de l'individu.

Les Mémoires devront être parvenus à l'Académie au plus tard le 30 avril 1915.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES DES CONCOURS POUR LES PRIX DE L'ACADÉMIE.

I. Les Mémoires doivent être déposés ou adressés *franco* au Secrétariat de l'Académie, Hôtel d'Assézat et de Clémence-Isaure, à Toulouse, au plus tard, le 30 avril.

II. Les Mémoires seront écrits en français ou en latin. Ils devront être très lisibles.

III. Les Mémoires déposés deviendront la propriété de l'Académie; mais les concurrents pourront s'en faire délivrer une copie, à leurs frais.

IV. Les enveloppes cachetées, contenant le nom des auteurs, ne seront ouvertes que dans le cas où le Mémoire aura obtenu une distinction. Pour les mentions, les noms ne seront publiés que sur la demande des intéressés.

V. L'auteur qui livrerait son Mémoire à la publicité avant la séance solennelle perdrait tout droit au prix qu'il aurait obtenu.

VI. Les lauréats qui ont obtenu deux médailles d'or ne sont plus admis à concourir, mais ils peuvent exercer les droits mentionnés en l'article 41 des Statuts : « Les « lauréats de l'Académie qui auront obtenu deux médailles « d'or ne seront plus reçus à concourir, mais ils auront le « droit de participer, avec voix délibérative, à toutes les « décisions relatives aux concours et de siéger avec les « membres de l'Académie dans la séance publique.

« Si les lauréats dont il est question sont candidats à « une place d'associé ordinaire, en cas d'égalité du nom- « bre des suffrages, l'élection leur sera acquise. »

Toulouse, le 31 décembre 1912.

Le Secrétaire perpétuel de l'Académie,

JOSEPH BRESSOLLES.

L'Académie de Législation a été reconnue comme établissement d'utilité publique par décret du 27 novembre 1871.

Elle a obtenu la *Médaille d'or* à l'Exposition Internationale de 1900.

Les statuts organiques de l'Académie de législation sont placés en tête du volume de 1907, IIme série, tome III.

LISTE ACADÉMIQUE

POUR L'ANNÉE 1912

BUREAU POUR L'ANNÉE 1912

Président.......... M. DECLAREUIL, professeur à la Faculté de droit.

Vice-Président...... M. MARTIN, premier président de la Cour d'appel.

Secrétaire perpétuel. M. BRESSOLLES, professeur à la Faculté de droit.

Secrétaire-adjoint... M. CÉZAR-BRU, professeur à la Faculté de droit.

Trésorier........... M. GIRARD, président de la Chambre de commerce, ancien président du Tribunal de commerce.

MEMBRE HONORAIRE

1896 M. FABREGUETTES (P.), conseiller à la Cour de cassation, ancien membre-né.

MEMBRES-NÉS

Le Premier Président et le Procureur général près la Cour d'appel de Toulouse.

ASSOCIÉ LIBRE

M. LAPIERRE, avocat, bibliothécaire honoraire de la ville.

ASSOCIÉS ORDINAIRES

MM.

1879 CAMPISTRON, professeur à la Faculté de droit.
CAZE, docteur en droit, premier président honoraire de la Cour d'appel de Montpellier.
1881 BRESSOLLES, professeur à la Faculté de droit.
1884 DUMÉRIL, docteur en droit, professeur à la Faculté des lettres.
1885 SIMONET, docteur en droit, premier président honoraire de la Cour d'appel.
1887 PUJOS, docteur en droit, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre.
1889 CROUZEL, docteur en droit, bibliothécaire de l'Université.
1890 DE LAPORTALIÈRE, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre.
MÉRIGNHAC, professeur à la Faculté de droit.
1892 DE BELLOMAYRE, avocat, ancien conseiller d'Etat.
1894 TEULLÉ, docteur en droit, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre.
1895 FRAISSAINGEA, professeur à la Faculté de droit.
TOURRATON, docteur en droit, président du Tribunal civil.
SERVILLE, docteur en droit, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre.
1896 JORDAIN, conseiller honoraire à la Cour d'appel.
HOUQUES-FOURCADE, professeur à la Faculté de droit.
LAUMOND-PEYRONNET, docteur en droit, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre.
BOSCREDON, docteur en droit, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre.
1901 PEYRUSSE, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel.
ZÉGLICKI, vice-président du Tribunal civil.
1904 MESTRE, professeur à la Faculté de droit.
HUBERT, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel.
1905 DENIAU, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel.
LAURENS, docteur en droit.
1906 HAURIOU, doyen de la Faculté de droit.
1907 GIRARD, président de la Chambre de commerce, ancien président du Tribunal de commerce.
DUSERM, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel.
EBREN, professeur à la Faculté de droit.

1907 MARTIN, docteur en droit, premier président de la Cour d'appel.
1908 MOURET, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel.
1909 DECLAREUIL, professeur à la Faculté de droit.
SALEFRANQUE, directeur de l'Enregistrement et des Domaines de la Haute-Garonne.
BELLET (Charles-Maurice), avocat à la Cour d'appel.
1910 BUSSIÈRE, président à la Cour d'appel.
CÉZAR-BRU, professeur à la Faculté de droit.
CROUZIL (Abbé), docteur en droit, professeur à l'Institut catholique.
1912 PÉ-DE-ARROS, docteur en droit, juge honoraire au Tribunal civil de Foix.

Lauréats autorisés à exercer les droits mentionnés en l'article 41 des statuts.

1880 Gisclard, avocat à Périgueux (Dordogne).
1885 Laurain (Henri), avocat à Dijon (Côte-d'Or).
1879 Smith (Léon), à Paris.
1894 Thomas (Léonce), avocat à la Cour d'appel de Bordeaux.
1895 Typaldo-Bassia, député, avocat à la Cour suprême, professeur à l'Université d'Athènes, membre correspondant.

MEMBRES CORRESPONDANTS

MM.

1878 Amiaud (Albert), ancien chef de bureau au Ministère de la justice.
1873 Arnault de La Ménardière, professeur honoraire à la Faculté de droit de Poitiers.
1902 Aubery (Gaëtan), docteur en droit, ancien vice-consul, substitut du procureur de la République à Rouen.
1912 Balog (Elemér), docteur en droit, procureur général du comitat Bâes-Bodrogh, à Berlin.
1895 Bauby (Emile), docteur en droit, notaire à Estagel (Pyrénées-Orientales).
1876 Bazille (Gustave), avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre, à Figeac (Lot).

1891 Bellom (Maurice), ingénieur du Corps des Mines, Paris.
1901 Besson (Emmanuel), directeur de l'Enregistrement, à Paris.
1905 Bezard-Falgas, docteur en droit, chef du contentieux des titres à la Compagnie P. L. M., Paris.
1899 Biervliet (van), professeur à la Faculté de droit, secrétaire de l'Université catholique de Louvain.
1891 •Bogisic, professeur à l'Université d'Odessa, conseiller d'Etat de l'Empire de Russie.
1911 Bonnecase (Julien), professeur à la Faculté de droit de Bordeaux.
1892 Bouissou, conseiller à la Cour d'appel de Riom.
1895 Bressolles (Paul), docteur en droit, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.
1888 Cabouat (Jules), professeur à la Faculté de droit de Caen.
1865 Caillemer, doyen honoraire de la Faculté de droit de Lyon, correspondant de l'Institut.
1904 Chanson, docteur en droit, premier président de la Cour d'appel d'Angers, ancien associé ordinaire.
1891 Chénon (Emile), ancien élève de l'École polytechnique, professeur à la Faculté de droit de Paris.
1901 Chironi, professeur à l'Université de Turin.
1894 Cros-Mayrevieille (Gabriel), vice-président de la Commission des hospices de Narbonne, lauréat de l'Académie.
1896 Cruppi (Jean), député de la Haute-Garonne, ancien avocat général à la Cour de cassation, ancien garde des sceaux.
1855 Daguilhon-Pujol (Charles), docteur en droit, ancien premier président de la Cour de Pau, ancien associé ordinaire, l'un des fondateurs de l'Académie, château de Séran, près Lavaur (Tarn).
1888 Daguin (Fernand), avocat à la Cour d'appel de Paris, secrétaire général de la Société de législation comparée.
1908 Daure, publiciste, maire d'Alan (Haute-Garonne).
1862 Dehais (Emile), licencié en droit, inspecteur d'assurances, à Paris.
1906 Delpech, notaire à Muret (Haute-Garonne).
1895 Demay (Ernest), ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, Boulogne-sur-Seine (Seine).
1891 Desdevises du Dézert, professeur à la Faculté des lettres de Clermont-Ferrand.
1897 Desserteaux, doyen de la Faculté de droit de Dijon.
1891 Diodato Lioy, professeur à l'Université royale de Naples.



1862 Ducrocq, doyen honoraire de la Faculté de droit de Poitiers, professeur honoraire à la Faculté de droit de Paris, correspondant de l'Institut.
1861 Ellero (Pietro), conseiller d'Etat à Rome.
1868 Estignard, ancien conseiller à la Cour de Besançon.
1897 Fauchille (Paul), avocat, docteur en droit, à Paris.
1893 Fédou (abbé), chanoine titulaire de la Métropole, directeur du *Défenseur du Culte catholique*, à Toulouse.
1907 Ferradou, professeur à la Faculté de droit de Bordeaux, ancien associé ordinaire.
1882 Ferrand (Joseph), ancien préfet, correspondant de l'Institut, à Amiens.
1907 Frèrejouan du Saint, docteur en droit, ancien magistrat, Directeur du *Répertoire général de Droit français*, secrétaire général adjoint de la Société générale des prisons, à Paris.
1867 Fulci, professeur de droit à l'Université de Messine.
1874 Gargiulo (Saverio), substitut du procureur général à la Cour de cassation de Naples.
1892 Girard, professeur à la Faculté de droit de Paris.
1908 Gomez (Adolfo Léon), président de la Société Colombienne de jurisprudence, à Bogota (Colombie).
1886 Gourd, avocat à la Cour d'appel de Lyon.
1906 Grimaud (Louis), docteur en droit, avoué à la Cour d'appel de Grenoble.
1911 Grisanti (Carlos), avocat à Caracas (Vénézuéla).
1886 Guillouard, professeur à la Faculté de droit de Caen, correspondant de l'Institut.
1906 Hinojosa (de), professeur à l'Université de Madrid, membre de l'Académie royale d'Espagne.
1892 Iovanovic (le commandeur Milan-Paul), jurisconsulte, à Vukovar sur le Danube, Syrmie (Slavonie), Autriche-Hongrie.
1909 Jaudon, procureur général à la Cour d'appel de Besançon, ancien associé ordinaire.
1897 Jèze (Gaston), professeur à la Faculté de droit de Lille, chargé de cours à la Faculté de droit de Paris.
1894 Kovalewski (Maxime), à Beaulieu (Alpes-Maritimes).
1910 Laborderie-Boulou, docteur en droit, ancien chargé de cours aux Facultés de droit de Lyon et de Montpellier, sous-directeur de l'Ecole supérieure de droit de Limoges.

1902 LABRA (Raphael DE), sénateur, avocat à la Cour de cassation de Madrid.

1902 LALLEMAND (Léon), avocat à la Cour d'appel de Paris.

1905 LAMOUZÈLE (Edmond), docteur en droit, conseiller de préfecture à Tarbes.

1879 LAMY (DE), juge au Tribunal civil d'Alais.

1864 LASSERRE, avocat à la Cour d'appel de Pau, ancien bâtonnier.

1878 LEFORT (Joseph), ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

1876 LEHR, correspondant de l'Institut de France, conseiller jurisconsulte de l'ambassade de France en Suisse, à Lausanne.

1901 LOSSEAU (Léon), avocat, docteur en droit, à Mons (Belgique).

1879 LOUBERS, conseiller à la Cour de cassation, ancien associé ordinaire.

1875 LUCCHINI (Luigi), sénateur du royaume, président à la Cour de cassation de Rome.

1883 LYON-CAEN, doyen honoraire de la Faculté de droit de Paris, membre de l'Institut.

1909 MAGUELONNE, directeur de l'Enregistrement et des Domaines, à Constantine (Algérie).

1909 MARIA, professeur à la Faculté de droit de Bordeaux, ancien associé ordinaire.

1866 MARTIN LE NEUF DE NEUFVILLE, président honoraire au Tribunal civil d'Alençon (Orne).

1907 MASSOL, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel de Toulouse, à Montastruc-la-Conseillère, ancien associé ordinaire.

1911 NEGRIÉ (Georges), docteur en droit, conservateur des hypothèques à Oloron (Basses-Pyrénées).

1893 NICOLAÏ (Alexandre), avocat à la Cour d'appel de Bordeaux.

1900 PAULIAN (Louis), secrétaire-rédacteur à la Chambre des députés.

1882 PÉRIER (Arsène), ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ancien président de l'Ordre.

1890 PÉRIER (Léon), docteur en droit, secrétaire général du gouvernement de l'Algérie.

1885 PILLET, professeur à la Faculté de droit de Paris.

1865 PILLET, avocat à la Cour de Chambéry.

1906 PLANAS-SUAREZ (Simon), ministre plénipotentiaire de la République de Nicaragua, à Lisbonne.

1886 POITTEVIN (LE), conseiller à la Cour d'appel de Paris.

1893 Prudhomme (Henri), secrétaire général de la Société générale des prisons, juge au Tribunal de Lille.

1866 Rossignol (Elie), à Montans par Gaillac (Tarn).

1881 Rousseau (Rodolphe), avocat à la Cour d'appel de Paris.

1882 Saint-Girons, docteur en droit, directeur des établissements Schneider et Cie, à Paris.

1890 Salvagniac, ancien magistrat, ancien professeur à la Faculté libre de droit de Toulouse, à Babeau, près Saint-Chinian (Hérault), ancien associé ordinaire.

1891 Sarraute (Pierre), ancien président au Tribunal civil de Villeneuve-sur-Lot.

1897 Saulnier de la Pinelais, ancien avocat général, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats à la Cour d'appel de Rennes.

1868 Schulte (Fréd. de), professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bonn (Allemagne), à Merem-Obernais (Tyrol).

1904 Signorel (Jean), docteur en droit, substitut du procureur de la République, à Toulouse.

1889 Stouff (Louis), professeur à la Faculté des lettres de Dijon.

1884 Tanon, président de chambre à la Cour de cassation.

1880 Teichmann (Albert), professeur de droit criminel à l'Université de Bâle (Suisse).

1883 Thaller, professeur à la Faculté de droit de Paris.

1896 Thomas (Léonce), avocat à Bordeaux.

1884 Todaro Della Galia, jurisconsulte à Palerme.

1910 Thot (Ladislas), avocat à la Cour de Budapest (Hongrie).

1889 Tourtoulon (Pierre de), docteur en droit, professeur à l'Université de Lausanne, à Renens, près Lausanne (Suisse).

1912 Troyes (Félix), juge au Tribunal de Lombez.

1891 Typaldo-Bassia, ancien président du Parlement hellénique, agrégé à l'Université d'Athènes.

1907 Ureña y Smenjaud (Raphaël de), professeur de droit à l'Université de Madrid.

1904 Verneaux (René), docteur en droit, secrétaire général de l'Association française de droit maritime, chef du contentieux des Messageries maritimes, à Paris.

1904 Zéballos, professeur à l'Université de Buenos-Aires (République Argentine).

LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

SECTION PRÉLIMINAIRE.

Le problème et les règles de la méthode.

Le problème de la souveraineté nationale est compliqué. Ce n'est pas tout le problème de l'État moderne, mais c'en est une bonne moitié. L'État est à la fois un ensemble d'institutions et un organisme qui dispose d'un pouvoir d'action. Ce pouvoir d'action ou cette puissance d'État est la souveraineté et, quand elle réside d'une certaine façon dans la nation, elle est la souveraineté nationale. Les questions se soulèvent en foule :

Qu'est-ce que la nation par rapport à l'État? Y a-t-il une différence entre la souveraineté nationale et la souveraineté de l'État? Qu'est-ce que le corps électoral, qui fait son apparition dans les régimes de souveraineté nationale? Se confond-il avec la nation et la volonté électorale peut-elle être identifiée avec la volonté nationale? Souveraineté de l'État, souveraineté nationale, souveraineté électorale, ces trois termes désignent-ils une seule et même chose ou des choses différentes?

Quels sont les rapports entre la souveraineté nationale et les pouvoirs de gouvernement? Les pouvoirs de gouver-

LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

Section Préliminaire.

Le problème et les règles de la méthode.

Le problème de la souveraineté nationale est compliqué. Ce n'est pas tout le problème de l'État moderne, mais c'en est une bonne moitié. L'État est à la fois un ensemble d'institutions et un organisme qui dispose d'un pouvoir d'action. Ce pouvoir d'action ou cette puissance d'État est la souveraineté et, quand elle réside d'une certaine façon dans la nation, elle est la souveraineté nationale. Les questions se soulèvent en foule :

Qu'est-ce que la nation par rapport à l'État? Y a-t-il une différence entre la souveraineté nationale et la souveraineté de l'État? Qu'est-ce que le corps électoral, qui fait son apparition dans les régimes de souveraineté nationale? Se confond-il avec la nation et la volonté électorale peut-elle être identifiée avec la volonté nationale? Souveraineté de l'État, souveraineté nationale, souveraineté électorale, ces trois termes désignent-ils une seule et même chose ou des choses différentes?

Quels sont les rapports entre la souveraineté nationale et les pouvoirs de gouvernement? Les pouvoirs de gouver-



nement sont-ils de simples délégués de la nation ou bien ont-ils de l'autonomie? S'ils sont des délégués de la nation, alors celle-ci n'est pas sujette, ou bien elle est sujette d'elle-même et le fait de la sujétion disparaît. Si les pouvoirs de gouvernement sont autonomes et si la nation en est la sujette, alors que devient la souveraineté de la nation?

Questions d'école, dira-t-on, et qui n'ont aucune influence sur la politique pratique. Erreur. Voici le pouvoir électoral, le suffrage universel, croit-on qu'il soit sans importance pratique de savoir de quel côté on doit le ranger, du côté de la nation gouvernée ou du côté des pouvoirs de gouvernement? S'il est une simple expression de la volonté générale et si celle-ci s'identifie avec la nation gouvernée, alors le suffrage doit rester aussi inorganisé que possible; si, au contraire, la volonté électorale étant reconnue distincte de la volonté générale, le suffrage est un pouvoir de gouvernement, alors il doit être organisé, car tous les pouvoirs de gouvernement ont besoin d'être organisés. La question de la représentation proportionnelle, comme celle de la représentation des intérêts, qui sont des questions d'organisation du suffrage, sont suspendues à la solution de ce problème principal : le suffrage est-il ou n'est-il pas un pouvoir de gouvernement?

Voilà plus d'un siècle que la souveraineté nationale est proclamée en France et qu'elle fonctionne tant bien que mal, et sa théorie n'est pas encore faite. Elle l'est si peu qu'un accès de découragement et de nihilisme s'est emparé de la doctrine.

Des auteurs sont venus qui ont dit en substance : « Il n'est pas surprenant qu'on ne puisse pas organiser la théorie de la souveraineté de l'État, il n'y a pas de souveraineté et, d'ailleurs, il n'y a pas d'État au sens personnel ou indi-

viduel du mot; il n'y a que des forces plus ou moins grandes qui se jouent dans la société[1]. »

Ces négations n'ont pas d'autre importance que de révéler le profond désarroi dans lequel sont tombés les théoriciens de la souveraineté nationale, après un siècle de tentatives d'explications jugées insuffisantes[2].

Mais n'est-ce pas une loi de l'histoire des doctrines, que les théories juridiques d'un système social donné ne s'élaborent que bien longtemps après l'achèvement pratique du système? Boiteuse comme la justice, la théorie suit de loin les faits. D'ailleurs, elle ne peut se construire que lorsque tous les faits ont été produits, tassés et classés. Le système féodal s'est établi aux dixième et onzième siècles et ce n'est qu'au treizième qu'il a trouvé son premier théoricien. A ce compte, le système social et politique de la souveraineté nationale, qui ne date que d'un siècle, devrait attendre encore cent ans son Philippe de Beaumanoir. Et cependant, il ne cesserait pas pour cela d'exister et de fonctionner pratiquement.

1. M. Duguit dans toutes ses œuvres, depuis *L'État, le droit objectif et la loi positive*, 1901, jusqu'au *Traité de droit constitutionnel*, 1911, *passim;* dans la 2e édit. de son *Droit social*, Alcan, 1911, p. 156, il écrit ceci : « L'école collectiviste veut remettre cette fonction à l'État et, par là, elle continue la tradition romaine, régalienne, jacobine et napoléonienne. Cette école va contre les faits, car son système implique le maintien de l'État personnel et souverain; *or, cet État est mort ou sur le point de mourir.* » M. E. Berth dit : « Cette chose énorme, cet événement de portée incalculable, la mort de cet être fantastique, prodigieux, qui a tenu dans l'histoire une place si colossale, l'État est mort » (*Mouvement socialiste,* octobre 1907, 3e série, I, p. 314); M. Maxime Leroy ajoute : « L'ère politique de Montesquieu et Rousseau est virtuellement close » (*Syndicats et services publics*, 1909, Préface, p. xi).

2. Il est inutile de faire observer que l'État n'est pas mort, ni même le pouvoir politique, et que la liberté doit s'accommoder de la souveraineté de l'État; comme le dit excellemment M. Larnaude, *Les méthodes juridiques*, 1911, p. 12 : « Laissons les amants de l'irréel et de l'utopie à leurs rêves et faisons des observations plutôt que des prophéties. »

Sans attendre aussi longtemps, et sans espérer réussir aussi complètement, on peut essayer de reprendre le problème. Il est à remarquer que, jusqu'ici, il n'a pas été traité avec une méthode rigoureuse, et on peut toujours tenter d'y en appliquer une. C'est ce que nous allons faire. Nous allons essayer d'appliquer à la solution du problème de la souveraineté nationale une méthode d'observation rigoureuse dont, d'abord, voici les règles essentielles :

Première règle. — Il convient, avant tout, de dégager le problème de la souveraineté nationale de toute idée préconçue sur le système général du droit. M. Duguit a été incontestablement desservi dans ses études de droit constitutionnel, par ailleurs si vigoureuses et si généreuses, par la hantise d'un certain système général du droit, à base de souveraineté de la règle juridique. C'est la prétendue souveraineté de la règle de droit, qui l'a empêché de reconnaître l'existence de la souveraineté politique de l'État. De leur côté, les juristes allemands, tels que Laband et Jellinek, ont été desservis par la préoccupation de ramener le droit public aux données générales de la personnalité juridique de l'État et de ne voir dans la souveraineté qu'un droit subjectif de domination.

Les systèmes généraux du droit sont à la mode, mais une réflexion bien simple en atténue singulièrement la valeur : la science juridique, comme toutes les sciences d'observation, doit aller du simple au composé; un système général du droit est quelque chose de plus compliqué que le système du droit privé et le système du droit public, et que la théorie de la souveraineté. Or, ni le système du droit privé, ni celui du droit public ne sont construits à l'heure qu'il est; comment veut-on que le système général du droit le soit, lui qui doit être la synthèse des deux autres? On ne sait même pas s'il n'y a qu'un seul système du droit ou s'il

n'y en a pas plusieurs; l'idée de la combinaison pratique de plusieurs couches du droit ou de plusieurs systèmes a été lancée et mériterait d'être examinée sérieusement[1].

Dans ces conditions, qu'on nous laisse organiser, d'abord, la théorie de la souveraineté de l'État qui est, avec la théorie de l'institution, l'une des pièces maîtresses du système du droit public et que, provisoirement, on nous fasse grâce des théories générales sur le Droit.

DEUXIÈME RÈGLE. — Il ne suffit pas d'étudier la souveraineté nationale comme une matière indépendante, il convient encore de l'étudier dans les faits. C'est, au premier chef, une matière d'observation. Par conséquent, il y a, vis-à-vis des théories existantes sur la souveraineté, une certaine attitude à prendre; nous la résumerons en deux maximes :

a) Aucune théorie, fût-elle de Bodin ou d'Aristote, ne saurait prévaloir contre les faits; c'est ainsi, par exemple, que les théories de Rousseau sur la non-représentation de la souveraineté n'ont pu prévaloir contre le fait du gouvernement représentatif; par suite, la théorie de la souveraineté nationale doit être construite avec le fait du gouvernement représentatif et même avec le fait de l'autonomie des représentants ;

b) Il est, au contraire, des théories juridiques qui se sont incorporées aux faits; de celles-là, il convient de tenir compte, dans la mesure toutefois où elles ont reçu la correction des faits. C'est ainsi, par exemple, que l'interprétation du pouvoir de la nation en une *volonté nationale* a été trop mêlée aux événements, depuis la Révolution française, et a trop réagi sur les faits, pour qu'on ne tienne pas compte de cette interprétation théorique, et c'est pourquoi, parmi

1. Cf. ma brochure *Les idées de M. Duguit*, Recueil de législation de Toulouse, 1911, p. 19 et suiv.; et mes *Principes de droit public*, p. 49.

les éléments de la souveraineté, nous étudierons la volonté nationale, en lui faisant subir les corrections nécessaires.

C'est ainsi encore que la doctrine de la personnalité juridique de l'État est trop mêlée aux faits quotidiens de l'administration, du gouvernement, des relations internationales, pour qu'on n'en tienne pas compte, elle est devenue elle-même un fait qui réclame une place mesurée[1].

Troisième règle. — Dans la masse des faits relatifs à la souveraineté nationale, il convient de distinguer soigneusement les uns des autres tous ceux qui ne sont pas identiques; l'analyse des matières politiques et sociales doit être faite avec autant de scrupuleuse attention que l'analyse chimique; une synthèse établie sur les faits n'est solide que si tous les faits pertinents ont été relevés, catalogués et classés, c'est-à-dire distingués.

C'est ainsi, par exemple, qu'à l'analyse, la volonté électorale, qui est majoritaire, nous paraîtra devoir être distinguée de la volonté générale de la nation, laquelle est unanime, et que, par suite, le corps électoral nous paraîtra devoir être distingué de la nation; il en résultera des conséquences graves dans la synthèse de la souveraineté nationale, celle-ci, par exemple, que le corps électoral, avec le pouvoir électif, devra être rangé parmi les pouvoirs de gouvernement, tandis que la volonté générale ou, autrement dit, l'opinion publique unanime, représentera ce qui, dans la nation, peut être sujet du gouvernement; ces conséquences importantes pour la synthèse devront être acceptées, si toutefois le travail analytique qui aura opéré la disjonction de la volonté électorale et de la volonté générale de la nation paraît avoir donné des résultats convaincants.

1. Cf. sur ce point mes *Principes de droit public*, p. 99 et suiv.

QUATRIÈME RÈGLE. — Ce ne sont pas seulement les faits qui doivent être soigneusement distingués les uns des autres, ce sont aussi les synthèses que l'on organise, lorsqu'on en organise plusieurs. Rien n'a embrouillé la question de la souveraineté, et d'ailleurs toute la théorie de l'État, comme de n'avoir pas su démêler plus tôt qu'il y a dans la construction de l'État deux synthèses différentes :

Il y a d'abord dans l'État une institution nationale, qui est une synthèse à la fois corporelle et composite. Elle est corporelle, parce qu'elle peut être construite sans le secours de la personnalité morale, comme un corps peut être construit sans âme, à la façon d'un automate. Elle est composite, parce que le corps de l'institution nationale est fait de pièces et de morceaux, d'organes divers dont les activités convergent.

Il y a aussi dans l'État une personnalité morale et juridique, qui est une synthèse à la fois incorporelle et indivisible, indécomposable en des parties.

Jusqu'ici, on a brassé ensemble les matériaux de ces deux synthèses, sans opérer le triage de ceux qui appartiennent à l'institution nationale et de ceux qui appartiennent à la personnalité juridique, et ç'a été l'origine des pires confusions et des pires difficultés. Il est clair, par exemple, que l'opposition de la nation et du gouvernement, qui est un phénomène compréhensible dans la perspective de l'institution nationale, unité composite et divisible, est tout à fait incompréhensible dans la perspective de l'État personne juridique dont l'unité est indivisible. Il est clair aussi que la volonté du suffrage universel peut être distinguée de la volonté générale de la nation, tout en restant un élément de la souveraineté nationale, si l'on admet que celle-ci soit composite, mais qu'elle ne peut pas en être séparée si l'on pose la question par rapport à la souveraineté de l'État

personne juridique, laquelle est indécomposable en des parties.

La théorie classique de la souveraineté, telle qu'elle est issue de la Révolution, parce qu'elle confond la souveraineté nationale avec la souveraineté de l'État et qu'alors elle est obligée de considérer la souveraineté nationale comme indécomposable, a été conduite à identifier la volonté majoritaire du suffrage universel avec la volonté générale de la nation, et la volonté générale avec la souveraineté nationale. Et toutes ces confusions pèsent sur notre droit public depuis cent ans.

Mais tout n'est pas dit lorsqu'on a pris la résolution de distinguer les deux synthèses, encore faut-il faire l'opération d'une façon convenable. Le critérium doit être cherché dans l'opposition entre l'unité corporelle et composite de la nation, et l'unité incorporelle et indivisible de l'État.

A ce compte, il faut faire attention que toute la matière de l'organisation politique et constitutionnelle appartient à la synthèse de l'institution nationale composite et non pas à celle de la personnalité juridique de l'État. Ce n'est pas la personne morale, en soi, qui est organisée, c'est l'institution nationale à laquelle elle est liée. En effet, si la personne morale était organisée, elle serait une unité composite et divisible, tandis qu'elle est indivisible.

Cela entraîne aussi une certaine façon de concevoir les relations qui existent entre l'institution nationale et la personne morale État.

Il n'y a qu'une solution satisfaisante, qui est d'admettre que ce sont deux synthèses parallèles réagissant l'une sur l'autre, dans leur ensemble, par une sorte d'harmonie préétablie et, finalement, que ce sont deux aspects d'une même réalité, mais deux aspects qui ne doivent pas être confondus. L'État, suivant l'expression de M. Esmein, est

« la personnification juridique de la nation », mais la nation, de son côté, à la condition d'être organisée et notamment à la condition d'être munie d'un gouvernement central, est « l'expression corporelle de l'État », et alors toute l'organisation politique se rattache à cette expression corporelle de l'État.

Cela ne suffit pas encore. Nous sommes en présence d'une sorte d'union de l'âme et du corps. Pour nous, publicistes, quelle sera la réaction de ces deux éléments l'un sur l'autre? Verrons-nous dans l'organisation constitutionnelle de la nation l'effet d'une volonté préformée de la personne morale État, ou bien, au contraire, admettrons-nous que l'organisation constitutionnelle de la nation s'est produite spontanément en vue de la liberté politique et que la personne morale État n'en a été qu'un résultat? En d'autres termes, expliquerons-nous la nation par l'État ou l'État par la nation?

L'hésitation n'est pas permise, pour qui a le sens de la méthode positive. Historiquement, les institutions nationales dues à la centralisation sont antérieures à la personnalité juridique des États, laquelle ne se manifeste qu'à un certain degré de développement de la centralisation et sous la condition de certains détails d'organisation politique; donc, la personne État doit s'expliquer par la nation dont la centralisation et l'organisation sont condition de sa naissance; donc, l'organisation constitutionnelle doit être considérée comme s'étant produite spontanément, en vue de la liberté politique; donc, la personnalité juridique est étrangère à l'organisation constitutionnelle, du moins en ce sens que celle-ci serait l'œuvre d'un décret de sa volonté; tout au plus, peut-on admettre que l'organisation constitutionnelle contribue spontanément à la formation de la personnalité morale et juridique de l'État et qu'elle en réalise les

conditions préalables, qu'ainsi elle constitue une catégorie de phénomènes prépersonnels.

Il suit de là une distinction nécessaire, entre la théorie de la souveraineté nationale et celle de la souveraineté de l'État. Cette distinction sera rigoureuse.

La théorie de la souveraineté nationale sera préalable et préparatoire à celle de la souveraineté de l'État. Elle ne fera jamais appel à la notion de la personne juridique ni à celle des droits subjectifs; pour elle, la souveraineté ne sera pas un droit de domination qui s'exerce sur des personnes extérieures, vis-à-vis de sujets ou d'États étrangers. La souveraineté nationale sera la force d'un organisme, étudiée dans sa formation et dans sa répartition à l'intérieur de cet organisme. Elle sera d'ailleurs une force composite, comme l'organisme national lui-même est une unité composite; elle sera la résultante de la composition des forces des divers pouvoirs gouvernementaux avec la force de la volonté générale de la nation[1]. Elle pourra être répartie entre des organes représentatifs sans que l'unité soit rompue, pourvu que la convergence des efforts soit maintenue. Dans cette théorie de la souveraineté nationale, traitée par la méthode de la composition des forces, nation et gouvernement, corps électoral, tous ces éléments trouveront leur place sans embarras ni confusion.

La théorie de la souveraineté de l'État personne juridique sera postérieure. Elle n'aura presque aucun rapport avec la précédente; son rôle sera de déterminer les caractères de la souveraineté considérée comme un droit de domination s'exerçant sur autrui, soit sur les sujets de l'État en tant que leur personnalité est séparée de celle de l'État,

1. Voir l'idée de la « composition des forces » indiquée en passant, par M. J. Barthélemy, dans son excellent ouvrage *le Rôle du Pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 1907, p. 25.

soit vis-à-vis des États étrangers; elle intéressera surtout le droit international et la matière de la sujétion individuelle. C'est dans cette perspective qu'il sera intéressant de définir la souveraineté « un pouvoir de domination sur les hommes libres appuyé sur la seule contrainte juridique » et qu'il importera de la distinguer du pouvoir féodal, qui portait sur des serfs et qui était lié à la propriété de la terre.

Toutefois, la théorie de la souveraineté *de l'État* ne saurait être sans communication aucune avec la théorie de la souveraineté *nationale* : d'abord, elle ne doit être en contradiction avec elle sur aucun point et, de plus, il doit y avoir une sorte de passage de l'une à l'autre. Nous verrons que l'élément de la volonté générale fournit le passage, mais la suprême difficulté sera de concilier l'indivisibilité de la souveraineté *de l'État* personne morale, avec le maniement de cette souveraineté par les divers pouvoirs qui se partageront la souveraineté *nationale* composite[1].

1. La distinction de la synthèse de l'institution nationale et de celle de la personne morale de l'État avait été faite par moi dans mes *Principes de Droit public*, chap. II, p. 70 et s. : *Le point de vue de la nation aménagée en régime d'État;* la distinction de la souveraineté nationale et de la souveraineté de l'État, qui en est la conséquence logique, n'avait pas été faite avec la même rigueur dans le chapitre X du même ouvrage consacré aux *équilibres constitutionnels*, p. 415 et s. On voudra bien considérer le présent travail comme étant un développement logique des idées fondamentales de mes *Principes de Droit public* et une mise au point du chapitre X.

Dans des articles très intéressants, parus dans la *Revue générale d'administration*, novembre et décembre 1911, sous ce titre : *La personnalité et les droits subjectifs de l'État dans la doctrine française contemporaine*, M. Léon Michoud, mon éminent collègue de Grenoble, affirme à nouveau que le point de vue de la personnalité juridique de l'État peut et doit être étendu à tous les problèmes du droit public, spécialement à ceux du droit constitutionnel (p. 385 et s.).

Je tiens à préciser l'attitude que j'ai prise au chapitre II de mes *Principes de Droit public* et que je crois devoir conserver. Elle consiste à

Les règles de la méthode étant posées, nous n'avons plus qu'à aborder le sujet. Nous le diviserons de la manière suivante :

Section I. *Les éléments de la souveraineté nationale;*
Section II. *L'unité de la souveraineté nationale;*
Section III. *La valeur de la souveraineté nationale;*
Section IV. *Le passage de la souveraineté nationale à la souveraineté de l'État.*

distinguer, dans les théories juridiques, leurs exigences logiques et leur utilité pratique. Je confesse qu'au point de vue des exigences logiques, la théorie de la personnalité juridique de l'État doit s'étendre d'une certaine façon à tout le droit public. Mais il existe, au sujet de l'État, une autre théorie, qui est celle de l'institution politique. Cette autre théorie a également droit à toute son extension logique. Pratiquement, on est bien obligé de les combiner et, pour moi, la combinaison consiste à faire passer au premier plan tantôt l'une tantôt l'autre, suivant les provinces du droit et suivant l'utilité plus ou moins grande que présente l'une ou l'autre théorie dans ces diverses provinces. C'est ainsi que la théorie de la personnalité juridique me paraît plus utile que celle de l'institution politique dans la matière des relations de l'État avec autrui, et qu'au contraire la théorie de l'institution politique me paraît plus utile dans la matière de l'organisation de l'État. D'une part, tout le problème de l'organisation me paraît être dans le plan de l'institution politique et non pas dans celui de la personne morale. D'autre part, dans le plan de l'institution politique on peut le traiter par la méthode de la composition des forces, ce qui est impossible dans le plan de la personnalité juridique. Il faut donc faire passer au premier plan la théorie la plus utile dans chaque matière; cela n'empêche pas, d'ailleurs, que l'autre ne subsiste au second plan. Mais, qu'on ne s'y trompe pas, *laisser au premier plan une théorie pratiquement inutile, c'est se condamner à ne pas voir des choses importantes, qu'une théorie mieux adaptée ferait voir,* car les théories, même reposant sur des faits réels, ne sont que des foyers de lumière que nous projetons sur les choses pour les éclairer à notre commodité.

Je ne dissimulerai point que, dans cette étude de la souveraineté nationale, j'ai cherché à faire l'application de la méthode que je viens d'exposer et que j'ai espéré que celle-ci donnerait des résultats assez satisfaisants pour qu'on trouvât son emploi justifié dans tous les problèmes du droit public et, spécialement, dans la théorie générale des personnes morales.

SECTION I.

Les Éléments de la Souveraineté nationale.

Paragraphe préliminaire. — *Généralités sur ces éléments.*

La souveraineté nationale est une volonté armée d'un pouvoir d'exécution; dans le droit international, tout comme dans le droit constitutionnel, on s'aperçoit que la décision ne suffit pas, qu'il faut que l'exécution suive, ou du moins soit prête à suivre. Nous discernons donc déjà, à l'analyse, dans la souveraineté nationale, des éléments de volonté et des éléments de réalisation ou d'exécution.

Ce n'est pas tout, les éléments de volonté, que l'on appelle en bloc la *volonté nationale*, nous apparaissent multiples : il y a plusieurs aspects de la volonté nationale parce qu'il y a plusieurs états de la nation, comme d'ailleurs il y a plusieurs états du citoyen. Sous l'inspiration de Sieyès, la constitution du 3 septembre 1791 avait distingué deux catégories de citoyens, les uns passifs et les autres actifs. Le citoyen passif était celui qui, avec la qualité de Français, possédait le statut des droits civils ou des droits individuels; le citoyen actif était celui qui, en outre, avait la jouissance des droits politiques, c'est-à-dire qui, par le droit de vote, participait à la puissance publique, au gouvernement et à l'administration.

Il faut reprendre cette idée de Sieyès, en l'élargissant, de façon à l'appliquer à la nation.

Et d'abord, la distinction des deux catégories de citoyens est bien plutôt celle de deux états différents dans lesquels peut se trouver le même citoyen. En effet, le citoyen actif est aussi un citoyen passif, car la jouissance des droits

politiques ne peut être reconnue qu'à l'individu français jouissant de ses droits civils; la qualité de citoyen actif vient donc se surajouter à celle de citoyen passif dans le même individu. Il est vrai qu'elle ne se surajoute pas dans tous et que, d'après la constitution de 1791, il y avait l'exigence d'un léger cens électoral; mais elle a tendance à se surajouter dans tous les individus, c'est-à-dire que le suffrage a tendance à devenir universel, ce que les événements ont bien prouvé. En réalité, ce sont deux rôles du même citoyen : le citoyen passif est pris en tant que sujet de l'État et le citoyen actif est pris en tant que membre du gouvernement de l'État; mais c'est le même citoyen en qui deux rôles alternent. Et, en effet, nous enseigne Aristote : « la liberté est le principe de l'État démocratique; le premier caractère de la liberté est l'alternative du commandement et de l'obéissance » (*Politique*, l. VI, ch. I, p. 6). Pour que cette alternative puisse jouer, il faut qu'il y ait dans chaque individu, d'une façon virtuelle, un sujet et un membre du gouvernement.

Étendons jusqu'à la nation ces idées fondamentales, c'est-à-dire transposons-les de l'individuel au collectif. C'est ce que l'on aurait dû faire depuis longtemps et ce qui, semble-t-il, n'a jamais été fait. Il faut, pour la liberté démocratique et pour la souveraineté nationale, que la nation soit alternativement gouvernante et sujette. Il faut qu'elle soit gouvernante, car sans cela il n'y aurait point souveraineté nationale, et il faut qu'elle soit sujette, car sans cela il n'y aurait point de souveraineté du tout, la souveraineté étant un pouvoir de domination, et donc exigeant une sujétion corrélative. La nation ne peut pas être *à la fois* et dans le même moment gouvernante et sujette, ce qui serait une contradiction *in adjecto;* il faut donc qu'elle soit tantôt gouvernante et tantôt sujette, par un mouvement

alternatif, par une sorte de rythme biphasé. Mais pour cela, il faut que la nation, ou plutôt la volonté nationale, soit susceptible de se mettre dans deux états différents : dans l'état de volonté active, gouvernante ou commandante, et dans l'état de volonté passive ou sujette. D'ailleurs, la volonté sujette aura elle aussi un rôle politique à jouer, car, dans le régime d'État qui est essentiellement *institué*, les sujets doivent, d'une façon ou de l'autre, accepter les mesures du gouvernement. La volonté nationale active sera donc gouvernante et commandante, mais la volonté nationale passive sera acceptante ou adhérente[1].

Dans la réalité des choses, ces deux formes de la volonté nationale existent et alternent sur le même objet, et faisons bien attention que ce sont deux formes de la même volonté.

La volonté nationale passive est ce que l'on appelle la *volonté générale*, elle a une unité simple et homogène; la volonté nationale active ou commandante n'est autre chose que l'ensemble des pouvoirs de gouvernement en tant qu'ils réalisent, sur la base du régime électoral, une *représentation* de la volonté générale; elle n'a qu'une unité organique, c'est-à-dire composite, parce qu'elle fait converger plusieurs pouvoirs de gouvernement, dont chacun a sa représentation propre de la volonté générale[2].

A la vérité, pour admettre cette distinction des deux formes de la volonté nationale, il faut renoncer à identifier la volonté électorale avec la volonté générale, ce qui a été

1. Sur le phénomène de l'institution et sur le rôle politique de l'adhésion, voir mes *Principes de Droit public*, chap. III, p. 124 et s.

2. Pour parler le langage d'Auguste Comte, la volonté générale de la nation est une forme statique, la volonté nationale commandante est une forme dynamique, que le dynamisme même fractionne en plusieurs pouvoirs de gouvernement; et tous ces pouvoirs de gouvernement travaillent à rapprocher la forme dynamique de la volonté nationale de sa forme statique, en se forgeant des représentations mentales de celle-ci.

la grande erreur de la doctrine classique issue de la Révolution. Toute la suite de ce travail sera consacrée, d'une certaine façon, à combattre cette erreur. Observons tout de suite que la *volonté générale*, ou volonté nationale passive, intéresse en effet la généralité de la nation, c'est-à-dire l'ensemble de tous les individus sujets français, hommes, femmes, enfants, militaires en activité de service, etc..., tandis que la *volonté nationale* commandante n'intéresse qu'une partie de la nation, le corps électoral, le corps parlementaire et le corps administratif, et qu'il n'est pas surprenant, dès lors, que le corps électoral puisse être traité comme un organe de gouvernement, tandis que la nation reste à l'état de sujette.

De l'ensemble de ces observations résulte la liste suivante des éléments de la souveraineté : 1° La volonté générale de la nation; 2° La volonté nationale commandante et les pouvoirs de gouvernement; 3° La force publique, destinée à assurer l'exécution.

§ 1er. — *La volonté générale de la nation.*

Il y a toujours eu dans les nations une volonté générale, d'autant que les nations, en tant qu'elles se distinguent des autres groupements sociaux, clans, tribus, etc..., reposent sur un élément de volonté de vivre en commun qui vient s'ajouter aux éléments sociaux non volontaires (comme l'unité de races, les nécessités économiques, etc.)[1]. La volonté générale porte sur un certain décalogue moral, sur un certain nombre de principes juridiques, sur un certain idéal de culture, sur le désir de vivre ensemble dans un certain

1. Cf. Jellinek, l'*Etat moderne et son droit*, trad. française, 1904, p. 203 et suiv.

pays, en paix et à l'abri des entreprises de l'étranger. La volonté générale est donc inhérente à la nation.

Elle a même toujours eu une certaine importance politique, elle a toujours été appelée à donner son adhésion aux gouvernements établis et même aux lois et aux actes de ces gouvernements; l'adhésion de la volonté générale est la grande force qui a transformé en *institutions* les organisations politiques de fait et qui, par conséquent, a *légitimé* les gouvernements établis par la force. En même temps, l'adhésion de la volonté générale a transformé, à la longue, en coutumes vénérables ou en lois fondamentales du royaume, des pratiques ou des ordonnances qui, dans les débuts, avaient été des actes arbitraires et imposés.

Mais cette force *instituante* ou *légitimante* qu'a toujours eue la volonté générale, ne constituait pas un élément de la souveraineté, parce qu'elle n'avait aucune part *actuelle* au gouvernement. La volonté générale de la nation existait et agissait, mais pas d'une façon actuelle.

C'est quand elle a été mêlée au gouvernement quotidien et que le gouvernement quotidien s'est exécuté, sinon sous sa direction, du moins sous son contrôle actuel, que la volonté générale a pris rang parmi les forces constitutionnelles, et même, cette mobilisation de la volonté générale et cet emploi systématique constituent l'un des caractères du régime constitutionnel.

Observons, en effet, ce qu'était la volonté générale sous l'ancien régime, à l'époque de la monarchie absolue. Cela se résume en un mot : son adhésion était *postérieure* aux actes du gouvernement et, par là même, elle n'était pas quotidienne. La volonté nationale ne se manifestait qu'après un très long temps et à intervalles irréguliers et il ne lui restait d'autre ressource que d'accepter avee résignation le fait accompli ou de manifester sa désapprobation

par les frondes et les émeutes qui devaient un jour, par l'accumulation des mécontentements, dégénérer en révolution.

Ainsi, nous aurons à expliquer comment l'adhésion de la volonté générale aux actes du gouvernement a été rendue, par le régime constitutionnel, à la fois quotidienne et actuelle. Toutefois, cette explication trouvera place dans la deuxième section, au moment où nous nous préoccuperons de reconstituer l'unité de la souveraineté nationale. Pour le moment, nous nous bornons à l'analyse des éléments. A ce point de vue, nos développements sur la volonté générale suivront le plan suivant :

1° Étude critique de la volonté générale et de ses caractères, d'après Rousseau qui en a été le grand théoricien;

2° Distinction de la volonté générale et des autres formes de la volonté nationale, avec lesquelles on l'a confondue (volonté législative, volonté électorale);

3° Véritable nature de la volonté générale.

I.

Étude critique de la volonté générale d'après Rousseau. — La volonté générale joue dans les idées politiques de Rousseau un tel rôle et la notion en a été fixée par lui en traits tellement remarquables, qu'il est juste d'en commencer l'examen avec lui et d'après lui. Au reste, une fois débarrassée de l'hypothèse du contrat social et de quelques erreurs, par exemple, de la confusion entre la volonté générale et la volonté législative ou l'électorale, sa théorie est singulièrement près de la vérité.

I. La volonté générale est, d'après Rousseau, « la volonté constante de tous les membres de l'État appliquée au

bien commun[1] ». Elle présente donc trois grands caractères : elle est commune à tous les membres de l'État; elle a pour objet le bien commun; elle est, à la fois, constante et actuelle :

1° D'abord, la volonté générale est commune à tous les membres de l'État ou à tous les citoyens et c'est une première façon qu'elle a d'être générale[2]. Notons tout de suite que, comme c'est une volonté actuelle, elle ne sera commune qu'aux citoyens actuellement vivants. Il ne sera point question des générations disparues ni, à plus forte raison, des générations à venir. C'est la génération actuelle des citoyens qui est le support de la volonté générale. Ces citoyens de la même génération constituent une collectivité d'individus, envisagés comme égaux entre eux. La volonté générale se formulera par des manifestations collectives, mais elle existe en chaque individu, en tant que générale, c'est-à-dire en tant que s'appliquant au bien commun. Par conséquent, chaque individu doit se constituer une mentalité de citoyen et faire abstraction des préférences qu'il pourrait avoir comme homme : « chaque individu peut, comme homme, avoir une volonté particulière contraire ou dissemblable à la volonté générale qu'il a comme citoyen; son intérêt particulier peut lui parler autrement que l'intérêt commun » (*Contrat social*, livre I, chap. VII). Mais il doit faire un effort pour rentrer dans la ligne de la volonté générale.

1. Cette définition est extraite de nombreux passages du *Contrat social* qui seront cités au texte et particulièrement de celui-ci : « La volonté constante de tous les membres de l'État est la volonté générale, c'est par elle qu'ils sont citoyens libres » (livre IV, chap. II).

2. Par là elle devient une volonté intérieure à la nation ou à l'État, parce qu'étant intérieure à chacun des individus qui compose l'État, elle est intérieure à l'ensemble ou à la collectivité. Elle pourra donc devenir la pièce maîtresse d'une construction subjective de la souveraineté. (Voir *infra*, section IV, p. 148.)

La volonté générale doit être rigoureusement commune à tous les membres de l'État et, par conséquent, doit être *unanime;* que si, cependant, certains individus se mettent en contradiction avec la volonté générale, on doit estimer qu'ils se retranchent de la nation ou qu'on peut les en retrancher. Déjà certains condamnés de droit commun peuvent être considérés comme retranchés pour indignité. Il y a là un nouvel aspect de la volonté générale, elle doit avoir pour objet des postulats importants au sujet desquels la question de la nationalité ou celle de la jouissance des droits des dissidents puissent se poser.

Il y a, sur cette condition de l'unanimité, dans la pensée de Rousseau, un flottement qui provient de la confusion qu'il fait entre la volonté générale et la loi. Il identifie la volonté générale et la volonté législative, et dès lors, il est obligé de tenir compte de ce fait que les lois sont votées à la majorité; il essaie de concilier le procédé majoritaire usité pour les lois avec l'idée d'unanimité, qu'il sait bien être inhérente à la notion de la volonté générale. De là l'extraordinaire raisonnement qu'il tient dans le célèbre passage du livre IV, chapitre II : « Quand on propose une loi dans l'assemblée du peuple, ce qu'on leur demande (aux membres de l'État) n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale qui est la leur : chacun, en donnant son suffrage, dit son avis là-dessus et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas. Si mon avis particulier l'eût emporté, j'aurais fait autre chose que ce que j'avais voulu; c'est alors que je n'aurais pas été libre. »

Il suit de là que, dans la pensée de Rousseau, la volonté générale peut être objet de contestation, que les hommes peuvent se tromper à son endroit et que, dans ces occasions, le vote de la majorité révèle à la minorité ce qu'elle aurait dû vouloir pour être dans la direction de la volonté générale... D'ailleurs, pour que la volonté de la majorité révèle ainsi la volonté générale, il est nécessaire que tous les individus soient appelés à se prononcer : « Pour qu'une volonté soit générale, il n'est pas toujours nécessaire qu'elle soit unanime, mais il est nécessaire que toutes les voix soient comptées, toute exclusion formelle rompt la généralité » (livre II, chap. II, en note).

Il est clair qu'il y a là une déviation de la théorie de la volonté générale provoquée par l'identification de celle-ci avec la volonté législative.

La loi, en effet, peut être votée même si elle contient des dispositions contestables et à la simple majorité, mais alors elle n'est pas l'expression de la volonté générale. Rousseau est le premier à proclamer que le régime de la volonté générale (qui n'est autre que le régime de la souveraineté nationale) ne peut marcher que si, dans l'État, les fondements de l'ordre social sont incontestables et incontestés. Que si tout est mis en discussion, « si le lien social est rompu dans tous les cœurs », alors, sans doute, la volonté générale n'est pas anéantie, « non, elle est toujours constante, inaltérable et pure, mais *elle est subordonnée à d'autres qui l'emportent sur elle* » (livre IV, chap. 1er[1]).

Et il continue au chapitre suivant : « On voit, par le chapitre précédent, que la manière dont se traitent les affaires générales peut donner un indice assez sûr de l'état actuel des mœurs et de la santé du corps politique. Plus le con-

1. Ce chapitre trop peu connu est à lire en entier.

cert règne dans les assemblées, c'est-à-dire plus les avis *approchent de l'unanimité*, plus aussi la volonté générale est dominante; mais les longs débats, les dissensions et le tumulte amènent l'ascendant des intérêts particuliers et le déclin de l'État » (livre IV, chap. II).

Ainsi, une première erreur en entraîne une seconde; si Rousseau avait distingué le domaine de la volonté générale, qui est celui des idées unanimes, du domaine de la volonté législative, qui est celui des idées contestables et de la discussion, il n'aurait pas anathématisé le régime de la discussion, il lui aurait fait sa part.

En réalité, la volonté générale, entendue comme une volonté unanime s'appliquant au bloc des idées incontestables, est le lien social en tant que volontaire; elle est tout ce que l'hypothèse du contrat social contient de réel. Il n'y a jamais eu de contrat, parce que les sociétés n'ont jamais été en repos, qu'elles ont toujours été en marche et que le contrat n'aurait pu être conclu que dans un moment de repos. Mais les sociétés en marche peuvent s'établir, au moins en partie, sur les volontés concordantes des hommes, le parallélisme des volontés tendues crée une trame sociale aussi solide que le lien du contrat. A la vérité, ce lien n'existera que pour les éléments incontestés de l'ordre social, il sera tantôt plus compréhensif et tantôt moins, selon la quantité de choses qui seront hors de la discussion. Mais il ne faut pas sacrifier la condition de l'unanimité pour le plaisir de confondre la loi avec la volonté générale. Les lois se font dans la catégorie des choses discutables et à la simple majorité, la volonté générale est dans la catégorie des choses indiscutables et elle requiert l'unanimité[1].

1. Si Rousseau n'avait pas été aveuglé par la confusion qu'il a commise entre la volonté générale et la loi, il aurait vu clairement la vé-

2° Le bloc des idées incontestables, auquel doit s'appliquer la volonté générale, ne saurait être relatif qu'aux objets d'*intérêt commun;* par conséquent, un second caractère de cette volonté sera d'avoir pour objet l'intérêt commun, et c'est pour cela, d'ailleurs, qu'elle sera adaptée à la vie publique, laquelle se meut dans la sphère des intérêts communs ou intérêts généraux.

Rousseau a fortement insisté sur ce caractère nécessaire de la volonté générale; il y revient en de nombreux passages du *Contrat social.* Mais, ici encore, la confusion qu'il a créée entre volonté générale et volonté législative nuit à l'exactitude de sa théorie. La loi est, par définition, une règle générale. Il en conclut que l'objet de la volonté générale ne saurait être qu'une règle générale [1]. Mais là confusion est évidente. La volonté générale peut très bien se

rité, car il s'en est approché autant que le lui a permis son erreur initiale.

D'abord, il sent très bien que la volonté générale est, au point de vue dynamique, exactement la même chose que le contrat social au point de vue statique. Elle est le pacte social mis en mouvement : « Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance *sous la suprême direction de la volonté générale* » (liv. I, chap. VI, du *Pacte social*) : « Par le pacte social nous avons donné l'*existence et la vie* au corps politique (point de vue statique); il s'agit maintenant de lui donner *le mouvement et la volonté* par la législation » (point de vue dynamique).

Ensuite, il voit très bien que le pacte social requiert l'unanimité : « Il n'y a qu'une seule loi qui, par sa nature, exige un consentement unanime : c'est le pacte social;... si donc, lors du pacte social, il s'y trouve des opposants, leur opposition n'invalide par le contrat, elle empêche seulement qu'ils n'y soient compris : ce sont des étrangers parmi les citoyens. Quand l'État est institué, le consentement est dans la résidence : habiter le territoire c'est se soumettre à la souveraineté » (liv. IV, chapitre II).

Si donc, la volonté générale est la seule réalité consensuelle de l'État institué, elle requiert l'unanimité.

1. Montesquieu, lui aussi, a employé le mot *volonté générale* dans le sens de disposition générale de la loi. (*Esprit des Lois,* livre XI, ch. VI.)

manifester à l'occasion d'un fait particulier, si, par ailleurs, ce fait particulier importe à l'intérêt commun. Or, un fait particulier peut être objet d'intérêt commun. Ainsi, la conclusion d'un traité de paix ou la déclaration d'une guerre ne sont que des faits particuliers; en est-il, cependant, qui soient davantage objets d'intérêt commun et qui sollicitent davantage l'adhésion de la volonté générale?

Il importe donc ici de lire Rousseau avec attention. Il est dans la vérité lorsqu'il dit que « la volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le *bien commun* » (livre II, ch. I); mais il est dans l'erreur lorsqu'il prétend, en de nombreux passages, que la volonté générale ne saurait avoir un objet particulier : « J'ai déjà dit qu'il n'y avait point de volonté générale sur un objet particulier » (livre II, ch. IV).

Assurément, si l'objet particulier n'est pas d'intérêt commun, il n'y a pas volonté générale; mais si l'objet particulier est d'intérêt commun, il peut y avoir volonté générale, c'est-à-dire *consensus* universel à son endroit.

3° La volonté générale est à la fois constante et actuelle; ce sont là deux caractères que Rousseau n'a fait qu'indiquer[1], mais qui sont impliqués par l'ensemble de la conception.

D'abord, la volonté générale est *constante*. Non pas, sans doute, qu'il faille imaginer qu'elle soit toujours présente à la conscience de tous les citoyens. A ce point de vue, au contraire, elle serait plutôt subconsciente que consciente. Mais elle est constante en ce sens que, toutes les fois que certaines questions seront posées par les événements, la réponse de la volonté générale sera la même. Ainsi, supposons que l'Angleterre demande à la France la

1. « La volonté constante de tous les membres de l'État est la volonté générale » (livre IV, ch. II).

cession du port de Calais, la réponse de la volonté générale de la nation française sera négative, et elle le sera dans dix ans, dans vingt ans, dans cent ans comme aujourd'hui. C'est grâce à ce caractère de constance, d'ailleurs, que la volonté générale, appliquée au bloc des idées incontestables, peut constituer une trame sociale durable et un lien national tant soit peu consistant.

Et cependant, la volonté générale est *actuelle*. Elle l'est, d'abord, en ce sens qu'elle a pour support la génération actuelle des citoyens et non les générations passées (v. *supra*, p. 19); elle l'est encore en ce sens qu'elle se manifeste à l'occasion d'événements actuels, à l'occasion d'une crise qui met en jeu l'existence nationale, comme l'éventualité d'une guerre, ou même à l'occasion d'une réforme sociale importante à effectuer. Elle n'est pas actuelle en ce sens que la volonté générale fournirait elle-même la solution que sollicitent les événements et se résoudrait en des décisions exécutoires. Le rôle de la volonté générale est d'inspirer des actes ou, au contraire, d'en empêcher, d'adhérer à des actes accomplis par les organes de gouvernement; il n'est pas d'accomplir par elle-même des actes. Ce serait alors le gouvernement direct de la volonté générale, mais ce gouvernement direct est une chimère, ainsi que nous le verrons plus loin, parce que la volonté générale n'est pas organisée pour agir et qu'elle ne pourrait, d'ailleurs, être organisée pour l'action sans cesser immédiatement d'être générale.

II.

Ainsi, l'étude critique des caractères de la volonté générale telle que l'avait entendue Rousseau nous a fait faire quelque chemin, en nous permettant de prendre pied dans

le sujet et de signaler quelques erreurs. Nous ne sommes cependant pas au bout du problème. Pour approfondir davantage la nature de la volonté générale, nous avons besoin, maintenant, d'examiner de plus près ce qu'elle n'est pas :

a) Nous savons déjà que Rousseau a confondu la volonté générale avec la volonté législative; cette erreur a vicié son système et, depuis, tout notre droit public. Il a été entraîné à cette confusion par l'idée de la législation directe du peuple. Ayant imaginé, en souvenir des comices des républiques antiques, que la loi devait nécessairement être votée par l'assemblée générale du peuple, il en concluait que cette volonté de l'assemblée générale était à la fois la volonté générale et la volonté législative.

Nous savons déjà que cette confusion doit être dissipée, mais cela importe tellement à la théorie de la volonté générale que nous devons reprendre la question :

1° Les lois ne sont pas nécessairement votées par l'assemblée générale du peuple; dans les États modernes où le gouvernement est représentatif, elles sont votées par un Parlement. Il est vrai que Rousseau a anathématisé le gouvernement représentatif, mais celui-ci s'est établi malgré ses anathèmes. Il est vrai encore que l'on s'est efforcé de ramener la volonté législative du Parlement à n'être que la volonté générale de la nation, par la théorie de la délégation de la souveraineté, mais cette théorie n'est qu'une construction artificielle, une fiction qui ne tient pas devant l'évidence des faits. Le fait politique évident est que la volonté législative du Parlement n'est pas la même chose que la volonté générale de la nation, puisqu'elle n'en est qu'une *représentation*.

2° D'ailleurs, abandonnons l'hypothèse du gouvernement représentatif et supposons qu'en effet les lois soient

votées directement par l'assemblée du peuple. Même dans ce cas plus favorable, la volonté législative qui les vote ne peut pas être confondue avec la volonté générale de la nation. D'abord, l'assemblée du peuple n'est jamais que l'assemblée des citoyens jouissant du droit de suffrage, ce n'est pas la nation entière. Ensuite, la volonté législative sera déterminée à la simple majorité, tandis que la volonté générale requiert l'unanimité. La matière des lois sera prise le plus souvent dans la catégorie des choses contestables, tandis que la matière de la volonté générale ne peut être prise que dans la catégorie des choses incontestables. Nous avons déjà signalé que Rousseau avait aperçu la difficulté et le sophisme par lequel il avait essayé de la résoudre (v. *supra*, p. 20); mais il ne l'a point résolue. Il est impossible de ramener la majorité à n'être qu'une manifestation de l'unanimité.

Sans doute, beaucoup de lois qui, au moment de leur vote, n'ont été votées qu'à la simple majorité, sont, plus tard, adoptées par l'unanimité des consciences, parce que celles-ci s'y sont adaptées ou parce que les lois se sont modifiées dans l'application. Ainsi, il y a des lois qui, après avoir été l'objet d'une simple volonté législative majoritaire, deviennent l'objet de la volonté générale. C'est ainsi, par exemple, qu'on peut dire de presque toutes les lois de notre Code civil qu'elles sont entrées dans la volonté générale. Mais il y a là deux phénomènes différents qui ne doivent pas être confondus. La volonté législative majoritaire s'apprécie au moment du vote; l'adaptation progressive, qui entraîne l'adhésion de la volonté générale, se produit après le vote et peut demander un temps très long. Il est vrai que les mécanismes constitutionnels s'efforceront de rendre vraisemblable l'adhésion de la volonté générale au moment même du vote de la loi, en intéressant à ce vote

l'opinion publique. Mais nous verrons qu'il ne résulte de là, quand même, qu'une simple présomption.

Quelquefois même, il est certain d'avance que l'adaptation ne se produira pas; il y a des lois votées, œuvres de volontés législatives majoritaires, dont on peut dire à coup sûr qu'elles ne seront jamais acceptées par la volonté générale de la nation, entendue au sens de volonté unanime. Telle est, par exemple, dans un pays catholique, une loi admettant le divorce avec possibilité de second mariage. La matière de cette loi, bien loin d'être de la catégorie des choses incontestables, sera, au contraire, toujours de la catégorie des choses contestées.

Il suit de là que la définition révolutionnaire : « la loi est l'expression de la volonté générale [1] » est fort sujette à caution. D'abord, elle n'est pas exacte au moment du vote de la loi, ou du moins elle ne l'est que grâce à une présomption que les faits peuvent démentir; ensuite, pour ce qui est de l'adaptation postérieure de la loi à la volonté générale, cette adaptation dépendra du contenu de la loi. Il y a des lois de bien des espèces; elles sont plus ou moins bonnes, selon qu'elles se rapprochent plus ou moins du bloc des idées incontestables.

3° La loi est impérative, sanctionnée par une contrainte extérieure et, par suite, la volonté législative est une variété du pouvoir de domination. Il n'en est pas de même de la volonté générale. Celle-ci n'a aucun besoin de pouvoir de domination, puisqu'elle est unanime. A qui l'imposerait-on par la contrainte extérieure, puisqu'elle est déjà admise de tous en vertu d'une évidence intérieure?

On conçoit que la loi ait besoin d'être sanctionnée par

1. Constit., 3 sept. 1791, *Déclaration des Droits*, art. 6; Constit., 24 juin 1793, *Déclaration des Droits*, art. 4.

une contrainte extérieure. Votée comme une règle contestable, par une simple majorité, elle doit être obéie par tous, malgré les résistances d'une minorité récalcitrante. Mais la question ne se pose même pas pour la volonté générale, qui se meut dans la sphère des choses incontestables et incontestées de tous. Pour emprunter le langage de Rousseau : « elle est générale ou elle n'est pas; si elle est générale et si, par conséquent, elle est, elle n'a pas besoin de sanction ».

b) La volonté générale ne doit pas, non plus, être confondue avec la volonté électorale. Cette erreur est la conséquence de la précédente. On a suivi Rousseau autant qu'on l'a pu. Rousseau n'avait pas distingué la volonté électorale de la volonté législative, parce que, pour lui qui n'admettait pas le régime représentatif, les deux étaient la même chose. Mais, les faits ayant imposé le régime représentatif, il a bien fallu discerner une volonté électorale; alors, on a reporté sur elle ce que Rousseau avait dit de la volonté législative, et, abondant dans son erreur, on a dit que la volonté électorale, pour le coup, était la volonté générale. Par voie de conséquence, l'ensemble du corps électoral a été confondu avec la nation; ce « pays légal » a été confondu avec le pays réel; enfin, le corps électoral, prenant la place de la nation souveraine, est devenu le souverain.

Or, le corps électoral n'est pas le souverain, parce qu'il n'est pas la nation, et il n'est pas la nation parce que la volonté électorale ne peut pas être identifiée avec la volonté générale.

La grande raison, c'est que la volonté électorale, étant organisée, n'est qu'une volonté particulière.

Voilà le point précis sur lequel doivent porter la discussion et les développements. Et cela peut se décomposer en deux propositions : 1° la volonté générale doit être inorga-

nisée, sans quoi elle deviendrait une volonté particulière ; 2° la volonté électorale est nécessairement une volonté particulière, parce qu'elle est nécessairement organisée :

1° Que la volonté générale doive être inorganisée, cela a été très clairement vu par Rousseau. Et cela l'a conduit même, par un excès de logique, à demander la suppression de toutes les associations particulières dans l'État ; c'est l'objet du chapitre III, livre II, du « Contrat social » : *Si la volonté générale peut errer*, dont la doctrine se résume en cette phrase : « Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que chaque citoyen n'agisse que d'après lui. » A la vérité, ce qui vicierait la volonté générale, c'est une organisation qu'elle aurait *en vue de s'exprimer ;* par conséquent, ce qui serait nuisible, ce seraient uniquement les associations politiques ou les organisations politiques qui se constitueraient en vue d'exprimer la volonté générale.

Et maintenant, pourquoi toute organisation en vue d'exprimer la volonté générale aurait-elle pour premier résultat de la transformer en une volonté particulière ? La raison en est que toute organisation, si large et si élastique soit-elle, est, par la force des choses, une limite ; l'idée de limite est inséparable de l'idée d'organisation. En d'autres termes, toute organisation implique des conditions, et ces conditions sont autant de limites. Déjà, la consistance d'une nation en nationaux est soumise à des limites par le jeu des règles sur l'état civil et sur la naturalisation ; que serait-ce, s'il s'agissait de faire exprimer formellement, par des procédures qui supposeraient encore d'autres conditions et qui élimineraient encore d'autres individus, une opinion quelconque à l'ensemble de la nation ?

2° En second lieu, nous ajoutons que la volonté électorale

est nécessairement une volonté particulière, parce qu'elle est nécessairement organisée.

Les auteurs du droit constitutionnel qui identifient la volonté électorale avec la volonté générale, selon la tradition révolutionnaire, ne voudraient pas que la volonté électorale fût organisée. M. Esmein, par exemple, qui est très représentatif de cette doctrine, proscrit la représentation des intérêts et même la représentation proportionnelle, parce qu'elles seraient des organisations du suffrage et qu'elles rompraient l'homogénéité du corps électoral. Le corps électoral actuel lui paraît homogène et non organisé[1]. Mais c'est une illusion, le suffrage et le corps électoral sont déjà organisés et déjà différenciés de la volonté générale de la nation par des limites faciles à dénoncer.

D'abord, le suffrage n'est pas réellement universel, puisqu'il n'est pas étendu aux femmes : Soutiendra-t-on que la volonté générale ne doive pas s'exprimer par la conscience des femmes aussi bien que par celle des hommes? Admettons que le suffrage soit étendu aux femmes, ce ne sera pas une raison pour qu'il exprime en fait l'opinion de tous les individus. Il y a les incapacités résultant de l'âge, des conditions exigées pour l'inscription sur les listes électorales, de la règle qui écarte les militaires en activité de service; toutes ces règles d'organisation viennent encore limiter le suffrage.

Les circonscriptions électorales viennent, par surcroît, le particulariser. Sans doute, théoriquement, elles ne constituent que des mesures d'ordre et les électeurs, dans toutes, sont pris « en la même qualité ». Mais on sait combien en fait, surtout avec le scrutin d'arrondissement, l'esprit particulariste s'y est développé (députés agricoles,

1. *Éléments de Droit constitutionnel*, 5e édit., p. 256 et s.

députés des ports, députés des inscrits maritimes, députés des cheminots, etc.).

Mais là n'est pas le plus grave. La volonté électorale est limitée par une organisation, surtout en tant qu'elle s'exprime par le moyen d'une opération électorale accompagnée d'une procédure et que cette opération et cette procédure sont majoritaires. La volonté de la majorité électorale est d'autant plus une volonté particulière qu'elle est celle d'un parti politique, car le mécanisme électoral ne peut guère marcher en fait que par le jeu des partis politiques. Ainsi l'opération majoritaire, qui déjà empêche la volonté législative de s'identifier avec la volonté générale, empêche aussi la volonté électorale.

Et pourtant, notre régime de suffrage universel majoritaire comporte un minimum d'organisation. Que serait-ce avec des régimes plus compliqués, avec la représentation proportionnelle, par exemple, ou avec la représentation des intérêts? Cette organisation plus complexe éloignerait encore davantage la volonté électorale de la volonté générale. Ce ne serait d'ailleurs pas une objection péremptoire à opposer à ces modifications du suffrage, *parce que la volonté électorale n'a pas pour but de se confondre avec la volonté générale*, mais seulement de s'en faire une « représentation » qui sera combinée avec les représentations des autres organes de gouvernement.

Si l'on avait plus tôt compris cette vérité, on se serait évité bien des discussions oiseuses sur les principes de l'organisation électorale. Ainsi que nous le verrons plus tard, la volonté électorale, tout comme la volonté législative et tout comme la volonté exécutive, est un pouvoir particulier dans l'État. Le corps électoral est un organe électif tout comme le Parlement est un organe législatif, tout comme le chef de l'État et les ministres sont des organes exécutifs.

Le corps électoral est un pouvoir de gouvernement, il est un des pouvoirs publics. Sans doute, il est plus près de la nation que les autres pouvoirs de gouvernement, mais, si l'on oppose nation à gouvernement, il est cependant du côté du gouvernement. Sans doute, il peut interpréter la volonté générale de la nation en s'en faisant une « représentation », mais son interprétation obéit à des mobiles très particuliers, qui sont des mobiles de gouvernement. Dès lors, disjonction et liberté d'organisation pour le pouvoir électif, au mieux des équilibres politiques.

III.

La confrontation de la volonté générale avec la volonté législative et avec la volonté électorale nous a ainsi confirmés dans la pensée qu'elle doit en être soigneusement séparée, parce qu'elle seule est vraiment générale et que les deux autres ne sont que des volontés particulières. Cette certitude nous permet de reprendre avec plus de confiance l'analyse de la volonté générale, car elle présente des caractères fort importants qui n'ont pas été signalés jusqu'ici. Certains de ces caractères sont relatifs au bloc des idées incontestables qui sont l'objet et le contenu de la volonté générale, d'autres sont relatifs à la nature même de la volonté générale de la nation :

a) Le bloc des idées incontestables ne contient pas seulement des idées explicites, mais aussi des idées implicites et des sentiments, — ces idées et ces sentiments ne sont incontestables que si on les envisage comme des vérités pratiques ; — enfin, ces idées et ces sentiments évoluent et il y a lieu de se préoccuper de cette évolution ; tels sont les points à développer :

1° Le bloc des idées incontestables, dont nous avons plus

haut indiqué sommairement la consistance (décalogue d'idées morales, principes juridiques, idéal de culture intellectuelle, volonté de vivre ensemble dans un certain pays, en paix et à l'abri des entreprises de l'étranger, etc.), ce bloc d'idées, objet de la volonté générale, ne contient pas seulement des idées explicites, c'est-à-dire clairement formulées et toujours présentes à la conscience de tous les membres du groupe, il peut contenir des idées et des sentiments implicites.

Il y a, d'abord, des catégories nombreuses d'idées qui ont été explicites et qui même ont été formulées par écrit, mais qui ne sont pas actuellement présentes à la conscience de tous dans leur détail. Un excellent exemple est la législation existante. Peu de gens connaissent les lois dans leur détail, la masse ne connaît guère que l'existence des codes et, cependant, les lois existantes, sauf exception rare, sont acceptées de tous comme incontestables. La maxime « nul n'est censé ignorer la loi » est fondée sur cette acceptation unanime.

Il y a aussi des idées et des sentiments qui n'ont pas encore été formulés, mais qui étaient dans la conscience de tous à l'état implicite et qui, brusquement, sous le choc d'un événement, surgissent à l'état d'idée ou de sentiment précis. Telles sont les explosions du patriotisme ou de l'honneur national.

b) La volonté générale de la nation étant une volonté de vivre, une volonté pratique, il s'ensuit que les idées incontestables, sur la base desquelles elle va organiser la vie de la nation, vont être avant tout des vérités pratiques. Elles sont des vérités, surtout parce qu'elles paraissent incontestables à tous les membres du groupe et parce qu'il paraît incontestable qu'elles sont pour le bien commun. C'est un pur pragmatisme.

Si l'on rapproche ces croyances de celles qui ont cours à d'autres époques, elles peuvent paraître des préjugés ou des erreurs. C'est ainsi, par exemple, que la croyance à la nécessité politique de l'esclavage a fait partie du bloc des idées incontestables des démocraties antiques et qu'un Romain ou un Athénien n'eussent pas compris qu'un État pût fonctionner sans avoir à sa base des esclaves chargés des travaux serviles. C'est ainsi encore que la croyance à l'incapacité politique de la femme a fait partie, jusqu'à ces dernières années, du bloc des idées incontestables des démocraties modernes. De ce que ces idées nous paraissent aujourd'hui fausses ou simplement contestables, il ne s'ensuit pas qu'elles n'aient pas été bonnes politiquement pour de certaines périodes de l'évolution historique où elles ont régné. Toutefois, cela pose la question des relations de la volonté générale d'un peuple, à un moment donné, avec la justice absolue et avec la morale absolue ou, si l'on préfère, avec le progrès de la justice et de la moralité. Du point de vue du progrès de la justice, il y a des idées qui sont plus ou moins bonnes. Par suite, la volonté générale d'un peuple peut être jugée par rapport à la justice, et cela revient à dire que la souveraineté de la nation, dont la volonté générale est l'élément essentiel, est subordonnée elle-même à la justice idéale.

c) L'observation précédente appelle l'attention sur l'évolution qui se produit dans le bloc des idées incontestables d'une nation, et ce phénomène demande à être étudié en lui-même.

D'abord, l'évolution est certaine, bien qu'elle ne porte pas nécessairement sur toutes les idées; si le décalogue moral paraît être une conquête définitive, il n'en est pas de même, par exemple, de la conception romaine et quiritaire de la propriété. L'évolution se produit, soit sous l'influence des changements dans les conditions matérielles

de la vie ou dans les mœurs, soit sous l'influence des progrès de l'idée de justice ou des progrès de la science.

Nous avons cité plus haut l'exemple des croyances à la nécessité politique de l'esclavage et à la nécessité politique de l'incapacité de la femme qui, après avoir été unanimes, ont cessé de l'être. On en pourrait ajouter beaucoup d'autres. Par exemple, jusqu'à la Réforme, les États chrétiens de l'Europe moderne étaient établis sur la base de l'unité de foi : « Une foi, une loi, un roi », telle était l'aspiration unanime. Depuis la Réforme, les croyances religieuses ont dû être retranchées du bloc des idées incontestables de la nation et être rangées, au contraire, parmi les idées contestables; ce qui, à leur sujet, est devenu incontestable, c'est la nécessité de la liberté de conscience.

On pourrait se demander s'il y a des limites à cette évolution et s'il y a, par exemple, un minimum d'idées incontestables auxquelles une nation ne saurait renoncer sans se suicider. Et il paraît bien que, sans parler du décalogue moral, l'idée même du patriotisme ou l'idée du militarisme soient de celles-là. S'il existe dans un pays des antimilitaristes ou des antipatriotes militants, cela ne fait point tomber la question du patriotisme ou celle du militarisme parmi les idées contestables; cela fait tout simplement que les antipatriotes ou les antimilitaristes militants se mettent hors de la nation.

Ainsi de deux choses l'une, ou bien les idées incontestables sont vitales pour la nation, ou bien elles ne sont pas vitales. Si elles ne sont pas vitales et que la discussion commence à s'élever à leur sujet, on les laisse tout simplement tomber dans la catégorie des idées discutables, et la cohésion nationale se trouve établie sur les unanimités qui restent. Si les croyances sont vitales et que des contradictions commencent à s'élever, ce sont les contradicteurs

qui se mettent hors de la nation et pour ainsi dire hors la loi. D'ailleurs, on le leur fait bien voir, car les manifestations auxquelles ils se livrent ne tardent pas à être punies comme des délits. En effet, la catégorie des délits correspond à des idées ou à des sentiments dont la nation n'admet pas la contestation. La catégorie des libertés licites, au contraire, correspond à des idées et à des sentiments dont la société nationale admet la discussion.

Non seulement le bloc des idées incontestables évolue, mais le mécanisme constitutionnel peut régler son évolution. La volonté générale est, en principe, une force conservatrice; elle a une tendance naturelle à se reposer sur le bloc préexistant des idées incontestables, sans addition ni modification. De ce point de vue, il est intéressant de constater qu'une démocratie peut-être conservatrice. Elle ne conservera peut-être pas les mêmes éléments sociaux qu'une aristocratie, mais elle en conservera cependant de fondamentaux. Toutefois, cette force conservatrice ne peut pas s'opposer à tout changement, car le changement est condition de la vie. Le gros problème de la souveraineté nationale fondée sur la volonté générale est de savoir comment cette force conservatrice va s'adapter aux nouveautés. Aux époques coutumières, l'adaptation peut se faire d'une façon insensible ou grâce à des fictions, car la coutume est élastique et se prête aux changements imperceptibles. Aux époques de législation écrite, l'adaptation doit être consciente, car une loi écrite ne peut être modifiée que par une autre loi écrite et, à cette occasion, la volonté générale est forcément avertie, car, bien que la loi ne soit pas son œuvre, et précisément parce qu'elle n'est pas son œuvre, la volonté générale doit être mise à même de s'y adapter.

Pour comprendre le *processus* de l'adaptation de la volonté générale aux lois nouvelles, aux époques de législa-

tion écrite, il faut se placer au point de vue de l'opposition entre ce qui est incontestable et ce qui est contestable et au point de vue des procédures qui peuvent faciliter l'élaboration des choses contestables et les amener à un degré d'assimilation suffisant pour qu'elles puissent être acceptées de tous et annexées au bloc des idées communes.

Les éléments essentiels de ces procédures sont la publicité et la discussion. Il faut d'abord donner une large publicité, pour habituer tous les esprits aux idées nouvelles; il faut ensuite organiser méthodiquement une discussion, qui opère le triage de ce qui est essentiel et de ce qui ne l'est pas, de ce qui est assimilable et de ce qui ne l'est pas.

Ainsi, le mécanisme constitutionnel réglera l'évolution des idées incontestables auxquelles s'applique la volonté générale, en organisant un appareil de discussion publique pour l'assimilation des idées contestables. Et c'est pourquoi les régimes de souveraineté nationale sont en même temps des régimes de discussion. La suprématie du bloc des idées incontestables ne saurait se maintenir longtemps si ce bloc était fermé; il faut qu'il soit ouvert aux idées nouvelles, mais les idées nouvelles paraissent d'abord contestables et elles ne peuvent s'agréger au bloc des idées incontestables qu'après de longues discussions qui les ont assimilées.

b) Si maintenant nous envisageons la volonté générale de la nation dans sa nature de volonté unanime, sans plus nous occuper des idées incontestables sur lesquelles elle porte, nous remarquons qu'elle présente les caractères suivants : c'est une volonté d'adhésion et non pas une volonté d'action; c'est une volonté du bien commun et par conséquent une bonne volonté de vivre ensemble.

1° La volonté générale est une volonté d'adhésion et non pas une volonté d'action. Nous en avons vu la raison à propos de la volonté électorale (*supra*, p. 30). Elle se tire de

ce que la volonté générale ne peut conserver son caractère de généralité ou d'unanimité qu'à la condition de rester dans l'inaction. D'abord, l'action, avec les initiatives qu'il faut prendre, est une cause de division. Une masse, qui est unanime dans l'état d'esprit semi-passif que suppose la simple adhésion, cesserait de l'être dans la surexcitation d'esprit que supposerait l'action. L'action pose immédiatement des questions nouvelles, d'opportunité des initiatives à prendre et de convenance des procédures à suivre, qui rompraient l'entente. Ensuite, l'action suppose l'organisation et l'organisation est une limite, ainsi que nous l'avons vu ; toute organisation aurait pour résultat immédiat de particulariser la volonté générale. La volonté électorale recèle un pouvoir d'action et elle en recélera d'autant plus que le corps électoral sera plus organisé, mais la volonté électorale est particularisée.

Par cela même, la volonté générale n'est pas un pouvoir de direction ni de commandement. Par cela même, enfin, elle n'est pas la source des pouvoirs de gouvernement. La doctrine révolutionnaire est que la volonté générale est *la source de tous les pouvoirs*[1]. Mais cette doctrine est fausse. La volonté générale n'est qu'un pouvoir d'adhésion. A la vérité, elle peut être invitée à donner son adhésion *actuelle* aux mesures de gouvernement et dans cette adhésion actuelle sollicitée et présumée, rendue vraisemblable par le jeu des procédures constitutionnelles, il y a sans doute l'exercice d'une souveraineté, mais c'est la souveraineté d'un pouvoir de contrôle et non pas d'un pouvoir d'action.

2° La volonté générale est une volonté du bien commun, une bonne volonté tendue vers la vie en commun. Par là elle constitue le lien social et il est singulièrement intéres-

1. Par la doctrine de la délégation. V. *infra*, section II.

sant de constater que le même élément qui réalise le lien national, en tant du moins qu'il est volontaire, réalise en même temps la souveraineté de la nation. D'une certaine façon, il fallait s'y attendre et Rousseau avait bien essayé, lui aussi, de ramener la souveraineté nationale à n'être qu'un aspect du lien national, qui était pour lui le contrat social. Mais pour transformer le contrat social en un pouvoir souverain il lui fallait tout un raisonnement (le contrat social engendre le souverain qui est le corps de l'État et le souverain engendre la volonté générale dont l'exercice est la souveraineté) [*Contrat social*, livre I, *passim*]. Au contraire, nous n'avons qu'à constater une identité : la volonté générale, appliquée au bloc des idées incontestables en vue de l'intérêt commun, est à la fois le lien social et la volonté souveraine de la nation. Sans doute, elle n'est qu'un pouvoir d'adhésion, mais elle sera souveraine si aucun pouvoir d'action dans l'État ne peut se passer de son adhésion et, en outre, si son adhésion est requise d'une façon actuelle pour chaque mesure de gouvernement; car alors il ne s'agira plus de cette adhésion *a posteriori* de la nation qui a toujours existé plus ou moins; il s'agira de cette adhésion actuelle que seul a organisée le régime constitutionnel (v. *supra*, p. 17). Les explications sur ce point sont renvoyées à la section II.

§ 2. — *La volonté nationale commandante et les pouvoirs de gouvernement.*

Article préliminaire.

La volonté générale correspond à la sujétion et à l'adhésion; la volonté nationale commandante est un autre aspect de la volonté nationale qui correspond à la domination et à l'action.

Elle n'est pas la volonté générale, parce que celle-ci ne pourrait pas se mettre en action sans cesser d'être générale, mais elle tend à se rapprocher de la volonté générale, elle y tend comme vers sa limite. En soi, elle est une organisation de pouvoirs de gouvernement, dont chacun s'efforce de réaliser spontanément sa *représentation* propre de la volonté générale, et en même temps de la faire converger vers les représentations qu'en ont obtenues les autres ; le pouvoir de gouvernement qui, dans la représentation de la volonté générale, approche le plus de la réalité est le pouvoir électif, qui, pour cette raison, est le plus important de tous.

Le point de départ est que toute volonté nationale, c'est-à-dire toute volonté collective poursuivant un but d'intérêt national, qui se mettra en action pour commander, par cela même qu'elle se mettra en action, sera obligée de se donner une organisation, et, se donnant une organisation, sera particularisée par cette organisation même, et sera séparée de la volonté générale.

Le commandement et la direction, par une collectivité, exigent une convergence prolongée d'efforts qui ne saurait être obtenue sans un concert organisé, d'autant que l'action, par les possibilités multiples dont elle ouvre les perspectives, provoque des divergences; une organisation seule peut assurer une convergence durable des efforts dans les manifestations de volonté collectives; mais toute organisation implique des limites et, par conséquent, est une cause de particularisation. C'est pour cette raison que la volonté générale unanime ne peut être qu'une volonté d'adhésion et non pas une volonté d'action; dès qu'elle voudrait passer à l'action, elle se fragmenterait en des organisations diverses dont chacune serait particulière.

Cette fragmentation en des organisations particularistes

est le sort de la volonté nationale commandante. Dans la réalité des choses, il n'y a pas une volonté nationale commandante, il y en a plusieurs : elles méritent le nom de « nationales » parce que leur objet est d'intérêt commun; elles le méritent encore à un autre titre, si elles tendent à s'organiser en des pouvoirs de gouvernement de la nation; mais elles s'éloignent de la volonté générale de la nation en ce qu'elles sont multiples au lieu d'être une, en ce qu'elles sont particulières au lieu d'être unanime, et en ce que l'unité qu'elles tendent à réaliser, sous le nom de volonté nationale, ne sera jamais qu'une unité composite et ne sera jamais qu'une « représentation » de la volonté générale.

Voyons, d'abord, comment se forment spontanément les volontés nationales commandantes; nous verrons ensuite comment certaines d'entre elles, sinon toutes, s'agencent en des pouvoirs de gouvernement de la nation et constituent l'unité composite de la volonté nationale commandante.

I. Dans les États modernes, il y a beaucoup de volontés nationales particulières qui commandent ou aspirent à commander. Cela tient au régime de discussion sous lequel nous vivons et à la concurrence qui s'établit entre les idées. Le contenu de la volonté générale unanime, quoique très important, n'est pas très étendu, bien des idées et bien des sentiments relatifs à des intérêts pressants de la nation ne sont pas dans le bloc des idées incontestables et luttent pour se réaliser.

Ce sont, tout particulièrement, les idées nouvelles répondant aux besoins nouveaux, qui ne sont pas encore admises par la volonté générale unanime et, cependant, parmi ces idées, il en est qui doivent se réaliser, si l'on veut que la nation soit gouvernée, car elles sont pour donner satisfaction aux besoins nouveaux et la tâche du gouvernement est de résoudre les questions nouvelles qui se posent quoti-

diennement et intéressent la vie de la nation. C'est ainsi, par exemple, qu'à notre époque, où la maîtrise de la mer redevient une question nationale de première importance, la démocratie française, qui est terrienne et qui comprend bien la nécessité de l'armée de terre, comprend assez mal la nécessité du développement de la flotte. L'armée de terre est affaire de volonté générale, l'armée de mer n'est encore affaire que de volonté nationale particulière.

Cette étroitesse du champ de vision de la volonté générale est l'un des reproches les plus graves que l'on puisse faire au régime démocratique. Dans une démocratie, la souveraineté nationale, qui est essentiellement celle de la volonté générale, est frappée d'une demi-cécité; elle voit bien certaines choses, mais il y en a beaucoup et de très importantes qu'elle ne voit pas.

Au contraire, l'avantage des aristocraties est qu'elles sont assez cultivées et que leur ouverture d'esprit est assez grande pour les rendre sensibles à touts les intérêts nationaux.

Donc, si la volonté générale est un élément de la souveraineté nationale qui soit adapté à la démocratie, les volontés nationales particulières sont des éléments de la souveraineté nationale qui sont adaptés, sinon à une aristocratie possédant des privilèges politiques, du moins à une élite sociale possédant une action gouvernementale.

Et l'un des postulats de l'organisation démocratique est, qu'au sein de la démocratie elle même, une élite sociale puisse se former qui soit apte à concevoir les volontés nationales particulières, celles qui pour se réaliser ont besoin de devenir commandantes, et qui puisse assumer dans les divers pouvoirs la tâche du gouvernement.

Mais comment cette élite sera-t-elle organisée et comment son action politique sera-t-elle conçue?

Pour ce qui est de l'organisation de l'élite, il est bien évident que, dans une démocratie, elle ne saurait être conçue sur la base du privilège juridique et de l'inégalité des classes; au contraire, elle le sera sur la base de l'égalité et de la liberté. Par son intelligence, par son travail, comme aussi avec l'aide de sa fortune acquise, chacun pourra librement s'élever au niveau de l'élite et y entrer. En somme, il doit y avoir des classes dirigeantes ouvertes. Et même, non seulement il y aura liberté, mais l'État lui-même s'appliquera à favoriser la création de l'élite, par exemple, par la diffusion de l'instruction ou par l'entretien d'institutions destinées à grouper des hommes de valeur (instituts, universités, etc.).

Parmi les libertés qui peuvent servir à la création d'élites, car il y aura des élites variées, spécialisées dans de certaines directions, plutôt qu'une seule et unique élite, citons la liberté d'association et tout spécialement la liberté syndicale dont la pratique a déjà dégagé de la classe ouvrière une élite de militants.

De son côté, la liberté du commerce et de l'industrie a dégagé une élite du patronat.

Toutes ces élites peuvent s'organiser elles-mêmes dans le cadre infiniment souple de l'association.

II. Pour ce qui est de l'action politique de cette élite et, par conséquent, de l'action politique des volontés nationales particulières, le procédé employé par la démocratie a consisté à leur chercher une issue du côté des pouvoirs de gouvernement. Les volontés nationales particulières sont canalisées dans des pouvoirs de gouvernement en lesquels toutes, à peu près, peuvent entrer, et autour desquels celles qui n'entrent pas peuvent se grouper. De cette façon, d'ailleurs, les pouvoirs de gouvernement deviennent doublement nationaux : d'une part, ils sont appliqués au gouver-

nement de la nation; d'autre part, ils sont alimentés et animés par les volontés nationales particulières. A les prendre dans leur ensemble, ils constituent, dans un certain ordre organisé, une volonté nationale commandante, qui a une sorte d'unité composite et organique, parce que les représentations de la volonté générale que chacun d'eux s'efforce de réaliser sont convergentes.

a) Si les pouvoirs de gouvernement doivent réaliser dans leur ensemble une volonté nationale commandante douée d'unité organique, chacun d'eux doit se présenter comme étant un élément organique de cette volonté. Nous appellerons donc « pouvoir de gouvernement » tout ce qui, dans la nation, est compétence organisée en vue d'une domination politique à exercer sur l'ensemble de la nation par la représentation de la volonté générale, et tout ce qui, en même temps, se présente comme un élément organique d'une volonté nationale commandante douée d'unité. Les éléments organiques d'une volonté nationale commandante douée d'unité seront, d'ailleurs, les suivants :

1° Un élément de volonté implicite, correspondant au pouvoir électif;

2° Un élément de volonté explicitée par la délibération, correspondant au pouvoir législatif;

3° Un élément de volonté exécutoire, correspondant au pouvoir exécutif;

Volonté implicite, volonté délibérée, volonté exécutoire, parée pour passer à l'exécution et à l'opération, sont trois états d'importance fondamentale pour la volonté individuelle, envisagée au point de vue de l'action, et donc doivent être aussi d'importance essentielle pour une volonté collective, qui est nécessairement construite sur le gabarit de la volonté individuelle; par conséquent, le pouvoir électif, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, sont des voies ou

des canaux par lesquels toutes les volontés de gouvernement, en quelque état qu'elles soient, pourront passer pour réaliser, au nom de la nation, des représentations de la volonté générale qui constitueront une volonté nationale commandante douée d'unité organique.

b) Chacun des pouvoirs de gouvernement organisés pour la domination politique, en qualité d'élément de la volonté nationale commandante, compte lui-même trois éléments, un de pouvoir, un d'organisation, un de fonction. Ainsi, au sujet du pouvoir exécutif, on peut distinguer : le pouvoir qui se cache en lui, l'organe exécutif et la fonction exécutive :

1° L'élément de pouvoir est en soi une compétence; à ce point de vue, les jurisconsultes allemands, qui cherchent la définition de la souveraineté du côté de la compétence, sont sur le chemin de la vérité; la compétence existe dans les pouvoirs de gouvernement et, par conséquent, dans les volontés nationales particulières qui les animent.

Chacun des pouvoirs de gouvernement a une compétence spéciale, et c'est une compétence pour réaliser des représentations mentales de la volonté générale par divers procédés techniques de volition; en effet, chacun d'eux utilise, pour émettre ses commandements, des procédés de volition qui comportent des particularités techniques; ainsi, les procédés de la « décision exécutoire » employés par le pouvoir exécutif, ne sont pas les mêmes que ceux de la « délibération » employés par le pouvoir législatif, ni que ceux de la « volonté implicite » employés par le pouvoir électif.

Il convient d'ajouter que les compétences de chacun des pouvoirs de gouvernement sont ce qui les rend juridiquement autonomes, et par conséquent que c'est la compétence qui fait le pouvoir autonome au sens constitutionnel; car il est juste, en principe, que la capacité technique de

faire une chose, lorsqu'elle est authentiquement affirmée aux risques et périls de celui qui l'affirme par son action directe, et sans résistance de la part du public, entraîne la capacité juridique de faire la chose. Or, la capacité technique des pouvoirs publics, d'émettre des volontés nationales commandantes par des procédés divers de volition pour le gouvernement de la nation, est suffisamment affirmée par l'existence et par l'action directe prolongée du gouvernement.

Quand la compétence n'est pas source d'autonomie, c'est, ou bien que le Droit n'a pas encore consacré la réalité des faits, ou bien que, pour des raisons supérieures, une règle positive a créé une incapacité. Ainsi, nous verrons que la force armée, qui recèle une grande compétence technique, n'a pas d'autonomie pour se mettre en mouvement d'elle-même, que, par conséquent, elle n'est pas un *pouvoir*, mais que cette autonomie lui a été enlevée par des règles constitutionnelles positives qui en ont fait une force *essentiellement obéissante*.

2° L'élément d'organisation signifie que la compétence de gouvernement est forcément incluse en certains groupements d'hommes qui sont des organes de la nation, c'est-à-dire qui sont organisés de façon à pouvoir agir efficacement au nom de la nation. De cette façon, le gouvernement de la nation s'exerce par des organes de la nation, et, pour échapper à l'antinomie apparente des mots, il suffit de rappeler que c'est la volonté générale de la nation qui est gouvernée par les volontés nationales particulières organisées en éléments d'une volonté nationale commandante et confiées à certains organes permanents.

3° L'élément de fonction évoque l'idée de l'espèce d'action politique qu'un pouvoir gouvernemental déterminé est appelé à exercer sur l'ensemble de la nation, — par

exemple, l'action législative, ou l'action administrative.

Or, il est bon de savoir que ces trois éléments ne se superposent pas exactement dans le même pouvoir ; prenons pour exemple le pouvoir législatif et décomposons-le en ses trois éléments de compétence, organisation et fonction.

La fonction législative est nettement déterminée ; elle a pour objet la confection des lois, c'est-à-dire des règles de droit pour l'ensemble de la nation. Pour accomplir cette fonction, il y a un organe législatif qui possède une compétence délibérante, mais : 1° il y a deux organes législatifs au lieu d'un ; ils possèdent la même compétence, mais il faut qu'ils collaborent dans l'accomplissement de la fonction ; 2° les organes législatifs ne suffisent pas à la confection de la loi ; le pouvoir exécutif intervient, soit dans les délibérations, soit dans la promulgation ; 3° les organes législatifs, à leur tour, ne se bornent pas à la confection de la loi, ils interviennent dans le domaine de la fonction exécutive, au moins sous le régime parlementaire ; ainsi les organes ne sont pas cantonnés dans l'accomplissement de la fonction correspondante, cette fonction est leur principale, mais non pas leur unique affaire, il y a une certaine indépendance de la fonction et de l'organe.

Y a-t-il la même indépendance entre la compétence et l'organe ? Sans doute, quand un organe intervient dans le champ d'une fonction qui n'est pas la sienne propre, c'est avec sa compétence ordinaire et non pas avec la compétence corrélative à la fonction où il intervient ; par exemple, quand l'organe exécutif intervient dans la confection d'une loi, c'est avec sa compétence exécutive et non pas avec une compétence délibérante. Dès lors, à ce point de vue, il n'y a pas indépendance entre la compétence et l'organe, mais une certaine indépendance existe à d'autres points de vue.

Ainsi, nous verrons qu'un même organe peut, à côté de sa compétence principale, avoir des compétences annexes et accessoires. C'est ainsi que l'organe exécutif a de la juridiction. En sens inverse, une même compétence peut être répartie entre plusieurs organes, telle la compétence délibérante entre les deux Chambres.

Sur ce terrain mouvant, la surface solide est que un certain organe ou appareil d'organes est uni à une certaine compétence principale. Tout le reste est secondaire. Ainsi, la fonction est certainement l'élément le moins important. Quand on dit « le pouvoir législatif », cela évoque l'idée du Parlement et de sa compétence délibérante, beaucoup plus que l'idée de la fonction législative : la preuve en est que, dans le régime parlementaire, qui est caractérisé par la prédominance politique du pouvoir législatif, cette prédominance n'est pas due à l'exercice de la fonction législative, mais à l'intervention du Parlement dans la fonction exécutive où il introduit sa compétence délibérante.

Il suit de là que les différents pouvoirs de gouvernement doivent être définis par leurs éléments de compétence principale et d'organisation, beaucoup plus que par leur élément de fonction, et, d'ailleurs, cela est d'accord avec la secrète logique du langage qui s'est attachée à mettre en évidence l'idée de *pouvoir*, c'est-à-dire de compétence[1].

1. M. Duguit, dans son *Traité de Droit constitutionnel* de 1911, élimine la notion des pouvoirs publics, ou plutôt, dans les pouvoirs publics, il élimine la notion de « pouvoir » pour ne laisser subsister que celle de fonction et d'organe. Sa théorie générale de l'État comporte un chapitre II consacré aux fonctions de l'État et un chapitre III consacré aux organes de l'État, mais rien sur les pouvoirs. D'ailleurs, à la page 292, il dit ceci : « Tous nos efforts tendent à démontrer que la « notion de pouvoir ne répond à rien de réel et qu'il faut par conséquent « éliminer et le mot et la chose. » Cette prétention d'éliminer le pouvoir des matières constitutionnelles, qui sont justement le champ d'action du pouvoir politique, paraîtrait surprenante si l'on ne savait que, pour

c) *Principe de la séparation des pouvoirs.* — La discussion précédente va nous aider tout de suite à trancher une question difficile qui se pose à propos de la séparation des pouvoirs. D'après Montesquieu, un pays n'a point de constitution et par conséquent point de liberté politique, si les pouvoirs de gouvernement ne sont pas séparés[1] : il faut donc plusieurs pouvoirs confiés à des organes différents et se partageant le gouvernement.

Mais sur quelle base doit être opéré le partage, est-ce sur la base des compétences ou sur celle des fonctions ? Des esprits trop enclins à la logique, et d'ailleurs interprétant d'une façon inexacte le principe de la division du travail, tel qu'il se manifeste dans l'industrie, ont prétendu que le partage des compétences devait être fait rigoureusement d'après la différenciation des fonctions. Il y a une fonction exécutive, il devrait y avoir un pouvoir exécutif correspondant, mais qui n'interviendrait point dans la législation ni dans la juridiction ; il y a une fonction législative, il devrait y avoir un pouvoir législatif qui légiférerait tout seul et qui n'interviendrait point dans le gouvernement exécutif[2], etc.

Le malheur est que cette séparation des pouvoirs est trop

M. Duguit, il s'agit simplement d'éliminer la notion de pouvoir *en tant qu'elle serait juridique* et de la reléguer dans la politique pure. Tout de même, il reste singulier que le droit constitutionnel n'ait pas justement pour objet de transformer le pouvoir politique pur en quelque chose de juridique. Nous nous sommes expliqué ailleurs sur ce que cette conception a d'anarchique. (*Recueil de Législation de Toulouse,* 1911, pp. 1 et 5 : « Les Idées de M. Duguit ».)

1. *Esprit des Lois,* livre XI, chap. VI : *De la Constitution d'Angleterre.*

2. Il y a une fonction juridictionnelle, il devrait y avoir une autorité juridictionnelle et une seule qui jugerait tout et ne ferait que juger, car, dit-on, la fonction de juger est partout la même ; donc, pas de séparation entre la juridiction civile et la juridiction administrative. (Cf. Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif,* 1899 ; Artur, *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions,* 1900.)

radicale et se montre impropre à la vie[1] : d'une part, en isolant trop les pouvoirs, elle rompt l'unité organique du gouvernement de l'État; il est bon, pour maintenir cette unité, que les différents pouvoirs soient appelés à collaborer, c'est-à-dire à participer à plusieurs à l'accomplissement d'une même fonction (par exemple, il est bon que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif collaborent à la fonction législative); d'autre part, chacun des pouvoirs, pour se défendre vis-à-vis des autres dans la lutte politique, a besoin de grouper, autour de sa compétence principale, des compétences accessoires qui soient similaires de la compétence des autres pouvoirs; ainsi, on s'étonne qu'il existe une juridiction administrative annexée au pouvoir exécutif, mais c'est que l'autorité administrative, pour se défendre dans la lutte politique, a eu besoin de cette juridiction.

On a tiré argument du principe de la division du travail dans l'industrie, mais on en a mal observé les effets; on n'a pas fait attention à ce phénomène concomitant qui s'appelle l'intégration des industries et qui pousse les industriels à grouper, autour de leur industrie principale, une série d'industries annexes : un fabricant de pâtes alimentaires se verra conduit à fabriquer lui-même sa farine, ses caisses d'emballage, ses imprimés, etc.; ce sont les nécessités de la concurrence économique qui l'y poussent; autour de sa compétence essentielle, il groupera des compétences accessoires.

Ainsi, il faut que les pouvoirs de gouvernement ne soient pas séparés au point de ne plus pouvoir collaborer, il faut que chacun d'eux intervienne dans plusieurs fonctions, de façon à ce qu'ils puissent se rencontrer et s'arrêter les

1. Ce fut celle que voulut réaliser la Constitution de 1791. V. sur ce point les observations de M. Duguit, *op. cit.* t. I, p. 351 et s.

uns les autres ou marcher de concert. Et il faut aussi, pour pouvoir se défendre contre les autres, que chacun d'eux, autour de sa compétence principale, groupe des compétences accessoires. De cette façon, ils sont parés à la fois pour l'action concertée et pour le conflit constitutionnel. C'est ainsi, d'ailleurs, et uniquement ainsi qu'ils peuvent réaliser un équilibre politique favorable à la liberté.

En effet, le principe de la séparation des pouvoirs se ramène au principe plus haut de l'équilibre des forces, considéré comme facteur de l'ordre à l'intérieur d'une institution vivante[1].

Nous proposons un cadre de la séparation des pouvoirs qui n'est pas le cadre classique des pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel. Nous avons, avant tout, le souci des réalités. Or, il est visible que le pouvoir juridictionnel n'est pas, dans notre organisation actuelle, un pouvoir de gouvernement et qu'il n'a pas d'action politique, du moins en tant qu'on le sépare du pouvoir exécutif; nous verrons, d'ailleurs, quel lien intime rattache la juridiction au pouvoir exécutif. En revanche, il y a un pouvoir politique sans cesse grandissant qui devient un pouvoir de gouvernement, nous voulons parler du pouvoir électif ou électoral. Tout le monde en constate l'existence, mais personne ne lui fait sa place parmi les pouvoirs classiques. Ce qui, jusqu'ici, s'y est opposé, c'est la confusion de la volonté électorale et de la volonté générale de la nation, dans laquelle on s'est obstiné. Nous espérons avoir dissipé cette confusion et, dès lors, rien ne s'oppose plus à ce que l'on fasse passer le pouvoir électif du côté des pouvoirs de gouvernement, puisqu'il n'est pas du côté de la volonté générale de la nation.

1. Cf. mes *Principes de Droit public*, p. 11.

Nous énumérons donc trois pouvoirs de gouvernement : l'électif, le législatif et l'exécutif. Ces trois pouvoirs sont bien des puissances de domination et, par suite, des puissances créatrices de droit; il n'y a aucun doute pour l'exécutif ni pour le législatif; il n'y en a pas non plus pour l'électif. Nommer quelqu'un à un poste de l'État, c'est lui conférer un pouvoir juridique et, par conséquent, c'est créer, dans une certaine mesure, ce pouvoir juridique. D'ailleurs, l'élection est une opération juridique *sui generis,* qui ne se ramène pas à la notion ordinaire de la décision exécutoire, ni à celle de la délibération. Mais, de ce que les trois pouvoirs de gouvernement sont des puissances créatrices de droit, il ne s'ensuit pas que leur compétence ne soit pas en même temps technique. Ainsi qu'il a été dit plus haut : le caractère technique de ces compétences se marque justement dans les procédés différents de volition par lesquels le droit est créé. De ce point de vue, le pouvoir électif est un pouvoir de formuler des volontés implicites, le pouvoir législatif un pouvoir de formuler des volontés explicitées par la délibération, et le pouvoir exécutif un pouvoir de formuler des décisions exécutoires.

De plus, nous verrons que le pouvoir exécutif est technique encore en un autre sens, et pourrait-on dire au second degré, en ce qu'il *passe à l'exécution* ou à *l'opération* et que le passage à l'exécution ne peut avoir lieu sans l'emploi de procédés techniques.

Article premier. — **Le Pouvoir électif.**

A tout seigneur, tout honneur; si le pouvoir électif est un pouvoir de gouvernement, comme il paraît bien l'être dans les faits, d'après les analyses précédentes, il est le premier de tous. C'est en lui que résident, d'après la littérature politique, la volonté nationale et même la souveraineté

nationale, le corps électoral est appelé couramment « le souverain », et, des électeurs qui composent le corps électoral, on dit que chacun a sa part individuelle de souveraineté.

Cette littérature politique n'a point tort, si l'on entend ici par volonté nationale la volonté de la nation organisée pour l'action; s'il y a de l'exagération à considérer le corps électoral comme étant à lui seul le souverain, du moins doit-on reconnaître que cette exagération n'excède pas les déformations habituelles de l'optique adaptée aux besoins de l'action. Dans la perspective de l'action politique, le corps électoral est incontestablement l'organe essentiel de la souveraineté de l'État, parce qu'il est l'organe essentiel de la représentation de la volonté générale, bien qu'il ne soit pas le seul. Et assurément, un corps électoral qui, sur 40 millions d'âmes, compte, avec le suffrage universel des hommes, 12 millions d'électeurs, qui peut-être en comptera plus du double demain, avec le suffrage universel des femmes, constitue un organe de gouvernement impressionnant.

Vingt-cinq millions d'électeurs se levant pour gouverner 40 millions d'âmes et pour constituer la représentation nationale, c'est véritablement la levée en masse, la mobilisation de la nation en vue du gouvernement, utilisant tout ce qui est politiquement valide, et par suite, pratiquement, c'est toute la nation se gouvernant elle-même, exerçant sur elle-même sa souveraineté.

Mais ces vues politiques, avec la part de lyrisme qu'elles comportent, ne sauraient tenir lieu de l'analyse juridique dont les exigences sont impitoyables. Si le pouvoir électif est un pouvoir de gouvernement, il doit avoir une compétence de gouvernement, une organisation pour le gouvernement et une fonction de gouvernement. Commençons par le plus facile, par la fonction.

I. — Actuellement, la fonction du pouvoir électif est de

constituer, par le suffrage électoral, le personnel de la représentation parlementaire. Ultérieurement, à cette première fonction pourrait s'en ajouter une autre, si l'on instituait le *referendum* législatif, qui consisterait à faire voter par le corps électoral l'acceptation ou le rejet d'une loi élaborée par le corps législatif.

Retenons simplement la fonction électorale, puisque seule elle existe; elle consiste à constituer des représentants parlementaires de la nation, et comme ces représentants sont des organes, à constituer des organes de la nation. Ainsi, la fonction électorale est relative au phénomène de l'organisation; mais observons qu'il ne s'agit pas d'établir les règles qui seront la base de l'organisation; au contraire, ces règles étant établies et les emplois constitutionnels étant créés, il s'agit de nommer des titulaires à ces emplois. La fonction élective ne doit donc pas être confondue avec la fonction constituante, laquelle est de nature législative. La fonction élective est, en définitive, une fonction de nomination, elle consiste à investir l'élu, après l'avoir choisi, d'un certain pouvoir, d'une certaine autorité, d'une certaine situation.

Nous verrons plus tard, à propos du régime représentatif, que la situation des organes représentatifs s'analyse en une investiture; c'est la fonction élective de nomination qui réalise cette investiture en ce qui concerne les membres du Parlement, elle confère à ces organes représentatifs le pouvoir d'agir d'une façon autonome *au nom de la nation;* cette capacité d'agir *au nom de la nation*, et, bien entendu aussi, *dans les vues de la nation* et aussi d'*engager la nation*, toute cette capacité est transmise par l'opération élective de nomination, qui se trouve ainsi être une opération juridique très spéciale[1].

1. La *nomination* doit-elle son appellation uniquement à ce que le can-

Ce n'est pas une constitution de mandataire, mais bien plutôt une constitution de gérant d'affaires de la nation.

Et cette fonction est gouvernementale, car ces organes représentatifs, nommés à l'élection, seront les gérants d'affaires de la nation, « pour le gouvernement de la nation ».

II. Le pouvoir électif possède lui-même une organisation pour le gouvernement. Non seulement il sert à nommer d'autres organes de gouvernement, mais lui-même en est un et possède une organisation adaptée.

Notons, d'abord, que le pouvoir électif peut être un pouvoir de gouvernement, parce qu'il ne se confond pas avec la volonté générale, que nous avons identifiée avec la nation en tant que gouvernée. Les électeurs sont les premiers représentants de la nation, des représentants qui se sont choisis et nommés eux-mêmes par droit d'autonomie; c'est en quoi le suffrage est un droit individuel (v. *infra*, sect. II, § 1, art. préliminaire). Notons, ensuite, que le même pouvoir électif exerce une pression sur les autres organes de gouvernement qui émanent de lui, sur le législatif et sur l'exécutif. Enfin, n'oublions pas que le pouvoir électif est majoritaire et que, dans chaque circonscription électorale, la majorité électorale exerce une domination directe sur l'ensemble de la population et surtout sur la minorité politique.

A l'effet d'exercer cette domination politique quotidienne, le pouvoir électif s'est créé une organisation spontanée, celle des partis politiques et des comités électoraux [1]. L'in-

didat choisi est désigné par son nom, ou ne le doit-elle pas aussi à ce que le candidat choisi va agir au nom de l'électeur? ès noms et qualités, disent les notaires?

1. Sur l'importance de l'organisation politique des partis, spécialement en Angleterre et aux États-Unis, voir Ostrogorski, *La Démocratie et les Partis politiques*, 1912.

fluence de cette organisation sur le Parlement n'a pas besoin d'être démontrée; elle est d'autant plus forte que l'organisation des partis politiques est commune au monde parlementaire et au monde électoral, et que, si peut-être c'est le premier qui élabore les doctrines du parti, c'est sûrement le second qui fournit l'ardeur des volontés.

L'influence sur le pouvoir exécutif n'est pas niable non plus, on dirait que celui-ci se considère comme responsable, non seulement devant le Parlement, mais directement devant le pouvoir électif; et le pouvoir exécutif s'est si bien adapté à cette combinaison politico-électorale que, de son côté, il s'est procuré les organes récepteurs nécessaires pour subir l'influence électorale, ce sont les cabinets politiques des ministres et des préfets.

L'action de la politique électorale a tellement envahi l'administration quotidienne, qu'elle l'a complètement faussée; la hiérarchie administrative ne fonctionne plus librement, parce que les hommes politiques et les électeurs influents veulent choisir ou protéger leurs fonctionnaires; l'impartialité de l'administration est fort compromise et le Conseil d'État est obligé d'annuler, pour détournement de pouvoir, une quantité de décisions dont les motifs sont politiques. La tutelle administrative sur les communes est également désorganisée, par suite des préoccupations électorales des préfets : tantôt ils laissent tout passer, tantôt ils arrêtent tout.

Nous ne prétendons pas que ces ingérences du pouvoir électif soient toutes régulières; mais elles se régulariseront parce que la logique démocratique le demande. Il ne faut pas nier, il faut organiser; par suite, le pouvoir électif deviendra de plus en plus un pouvoir de gouvernement, et son organisation gouvernementale ne fera que se perfectionner.

III. Abordons la question de la compétence, c'est-à-dire de l'espèce spéciale de manifestation de volonté que l'on discerne dans le pouvoir électif. Il gouverne, est-il compétent pour gouverner et quelle est donc son espèce de compétence? Elle consiste, pour représenter la volonté générale, c'est-à-dire pour l'interpréter en des représentations mentales, à pouvoir produire des manifestations de volonté *implicites*. Qu'est-ce à dire? Ce qui est implicite est le contraire de ce qui est explicite. Une volonté explicite est une volonté expliquée, éclairée par la réflexion et par un travail d'intelligence. Une volonté implicite est donc une volonté brute, non expliquée, non éclairée par la réflexion, non retravaillée par l'intelligence.

La volonté implicite est affaire d'instinct, de sentiment, de foi créatrice; la volonté explicite est cette même matière première, mais retravaillée par la raison. Le pouvoir législatif et l'exécutif auront des compétences de volonté explicite, car ils seront confiés à des organes mieux adaptés au travail de la réflexion. Le pouvoir électif, étant confié à la masse électorale, aux masses profondes, inhabiles au travail d'une réflexion tant soit peu prolongée, n'aura qu'une compétence de volonté implicite, mais il fournira ainsi une matière première à l'industrie parlementaire.

D'ailleurs, il ne faut pas mépriser la volonté implicite [1]; l'instinct, le sentiment et l'intuition sont souvent des guides aussi sûrs que la raison; la foi, même aveugle, est une force sociale admirable. La volonté nationale commandante eût été une puissance incomplète, si la matière première de la volonté implicite lui eût manqué, d'autant que cette volonté commandante implicite correspond à ce

1. Cf. Schopenhauer, *Le Monde comme volonté et comme représentation*.

qu'il y a d'implicit eaussi dans la volonté générale disposée à l'adhésion; l'une est faite pour interpréter l'autre en des représentations mentales de même ordre. C'est un point où la souveraineté nationale est supérieure à la souveraineté des gouvernements, lesquels, étant composés d'aristocraties sceptiques, sont exposés à n'avoir que de la volonté réfléchie, infiniment moins riche en foi créatrice.

Le sentiment et la passion, qui sont le fond de la volonté élective, se révèlent dans les détails de l'opération électorale.

L'erreur que commettent la plupart des intellectuels, au sujet du suffrage populaire, est de croire qu'il est une force raisonnable et raisonnante, de là le peu de succès qu'ils ont, en général, quand ils posent leur candidature; ils ne savent pas parler le langage qui convient; ils développent froidement des idées précises, la psychologie électorale nous enseigne que le vote est affaire de passion et de sentiment, que les idées précises n'y jouent à peu près aucun rôle et qu'il faut développer avec feu des idées extrêmement vagues.

Un candidat plaît ou déplaît aux électeurs par sa tournure physique, par sa physionomie, par ses manières, par son talent de parole, par sa situation sociale. Il est sympatique ou il ne l'est pas, là est le point principal; la question de programme est tout à fait secondaire. Dans sa profession de foi, comme dans les discours qu'il tiendra pendant la campagne électorale, il s'efforcera de plaire, il promettra beaucoup de réformes irréalisables, il plaidera comme un avocat d'assises devant les jurés, parce qu'il s'agit d'émouvoir; s'il plaide froidement et raisonnablement comme un avocat d'affaires, il est perdu. Les hommes politiques les plus sérieux savent que, dans les discours les plus réalistes, il faut glisser des couplets sur certaines questions susceptibles de déchaîner les passions.

Car, c'est une autre observation essentielle, un programme politique doit toujours contenir des affirmations relatives à des questions irritantes et passionnantes. La question cléricale a longtemps tenu cet emploi; maintenant, on en cherche.

Sans doute, les campagnes électorales et les programmes du candidat ne sont pas toujours les véritables facteurs des élections; celles-ci sont faites et machinées par des comités et par des partis, mais cela ne change point le caractère de l'opération, car l'esprit de parti est, lui aussi, un esprit de passion, et autour des comités se groupent des intérêts qui sont un élément de passion.

La force de passion qu'il y a dans la manifestation électorale est développée par le caractère majoritaire de l'opération. Nous en avons fait la remarque ailleurs[1], l'opération électorale est une partie de jeu ou une sorte de petite guerre. Entre les partis politiques, c'est à qui, le jour du scrutin, se trouvera le plus fort, c'est-à-dire le plus nombreux. Par suite, aux passions de sympathie et d'antipathie, d'amour et de haine, aux passions intéressées qui animent déjà la masse électorale, vient s'ajouter la passion du jeu développée par le mécanisme électoral lui-même. Aussi, aux époques d'élection, on dit que le pays est en fièvre électorale, et l'expression n'est pas trop forte.

Cette force de passion est d'autant plus développée que le corps électoral est plus nombreux. Il s'agit ici de la célèbre force du nombre. C'est un sujet dont le véritable intérêt n'est point dans cette constatation mathématique qu'un chiffre de voix plus fort l'emporte sur un chiffre de voix plus faible, mais dans cette constatation sociale que plus on augmente le nombre des électeurs, plus on déchaîne

1. V. mes *Principes de Droit public*, pp. 42, 59, 549.

de passions dans le gouvernement du pays. Cet aspect de la question est le seul qui ait quelque valeur pour caractériser les gouvernements démocratiques. Chaque extension du suffrage est un nouveau débordement de passions. La substitution du suffrage universel masculin au suffrage censitaire a décuplé la somme; l'adoption du suffrage des femmes, qui doublerait le corps électoral, ne pourrait moins faire que de doubler aussi la somme en question. Si on ajoute que les emplois du suffrage ont aussi été multipliés, qu'aux élections générales sont venues s'adjoindre les élections locales, par suite de la décentralisation administrative, on constate une progression inquiétante dans la dépense de passion. Sans doute, c'est une augmentation de la vie publique et un exercice de la liberté, mais c'est aussi une déperdition de forces qui réclame l'attention, et c'est pour l'État un excès de vie intérieure qui détourne son attention des problèmes de la politique extérieure. Par conséquent, c'est un phénomène qui, s'il a des avantages, a aussi des inconvénients.

La compétence du pouvoir électif est en corrélation avec les fonctions dont on le charge. Élire un représentant est une opération à la portée de la volonté implicite, c'est l'acte de foi en un homme, le plus facile des actes de foi. Notons que le plébiciste est du même ordre. Le *referendum*, c'est-à-dire le vote direct sur une proposition de loi, qui peut comprendre des dispositions très détaillées, est déjà plus difficile; sans doute, il s'agit seulement d'accepter ou de rejeter en bloc et non de discuter, mais, pour que ce vote soit sérieusement motivé, il faut une démocratie très éclairée et très pondérée comme l'est la démocratie suisse.

Les autres tâches de gouvernement, par exemple les mesures diplomatiques, les négociations des affaires admi-

nistratives compliquées, le jugement des litiges, paraissent très au-dessus de la compétence du suffrage, et c'est ce qui rend pratiquement impossible ce qu'on appelle le gouvernement direct.

ARTICLE II. — **Le pouvoir législatif.**

Ce qu'il y a d'intéressant pour nous dans le pouvoir législatif, ce ne sont pas ses fonctions : il est employé à la confection de la loi, mais nous ne faisons pas une théorie de la loi; il est employé aussi au contrôle du pouvoir exécutif, mais nous n'étudions pas le mécanisme du régime parlementaire. Nous n'insistons pas non plus sur son organisation qui est suffisamment connue.

Ce qu'il importe de caractériser, c'est sa compétence, c'est-à-dire la forme spéciale de volition par laquelle il est chargé d'exprimer une représentation de la volonté générale.

D'après les développements fournis à l'article précédent sur la volonté implicite et sur la volonté explicite, nous sommes avertis que le pouvoir législatif est chargé d'exprimer des volontés explicites de la nation et même, comme il est immédiatement sous l'action du pouvoir électif, nous augurons qu'il doit être chargé d'expliciter les volontés implicites du suffrage universel, pour en tirer une représentation plus claire de la volonté générale.

Cette compétence d'expliciter se traduit en un caractère essentiel de forme qui fait du pouvoir législatif un pouvoir délibérant; c'est, en effet, par la procédure de la délibération en assemblée, que le pouvoir en question fonctionne et exerce sa compétence.

De la sorte, la compétence d'expliciter s'identifie avec la compétence de délibérer, et l'on peut dire que la compé-

tence spéciale du Parlement est dans la délibération. Si, d'ailleurs, on avait besoin d'une preuve de l'exactitude de l'analyse, on la trouverait dans ce fait que les administrations locales, qui reproduisent au petit pied l'organisation de l'État, ont elles aussi un organe délibérant.

La délibération, qui a forcément pour organe une assemblée, car « délibérer est le fait de plusieurs », est une forme de la pensée collective très différente de la forme de pensée élective et en soi très supérieure. Elle est le procédé normal par lequel se manifestent, dans les affaires publiques, la réflexion, la raison et la sagesse. Délibérer, c'est instituer à plusieurs une discussion, et, par conséquent, une réflexion; par suite, c'est un moyen de prendre des décisions plus raisonnées que ne le sont les décisions du pouvoir électif qui, n'étant point précédées de cette discussion, sont plus impulsives[1].

Ajoutons que, dans les États modernes, la délibération sur les affaires de l'État est confiée à un Parlement, c'est-à-dire à une assemblée de notables ou de principaux citoyens désignés par l'élection; c'est donc la sagesse et la raison des principaux citoyens qui, mise en œuvre par le procédé de la délibération, constitue la compétence du pouvoir délibérant ou législatif.

A la vérité, le Parlement ne se tient pas toujours dans les hautes régions de la pensée pure, il descend dans les régions inférieures de la politique; à tout le moins peut-on dire que ce sont des *opinions politiques* que la majorité cherche à faire triompher, et les opinions politiques ce sont encore des idées raisonnées.

Nous avons à examiner trois questions : 1° la nature des

1. D'après Aristote, « la loi est la raison dégagée de la passion » (*Politique*, l. III, ch. XI, § 4) et ce qui est vrai de la loi est vrai de la délibération.



opinions législatives des membres du Parlement; 2° le procédé de la délibération qui en institue une discussion raisonnée; 3° la nature des décisions prises par délibération.

I. *Nature des opinions législatives des membres du Parlement.* — On doit se représenter le Parlement comme étant un de ces organes de discussion destinés à élaborer les idées nouvelles que la vie oblige d'annexer peu à peu au bloc des idées incontestables (v. *supra*, p. 37). Par conséquent, les membres du Parlement possèdent d'abord, comme tous les citoyens, le bagage de la volonté générale; mais, en outre, comme ils font partie de l'élite sociale, ils sont accessibles à toutes les manifestations des volontés nationales particulières, pourvu que celles-ci aient pris la forme d'*opinions législatives*, c'est-à-dire, pourvu qu'elles soient devenues des courants d'opinion, non pas nécessairement dans le grand public, mais tout au moins dans le public spécial qui constitue le milieu parlementaire.

Il y a, en effet, grandement besoin de faire des distinctions analytiques dans l'immense domaine de l'opinion. Dicey a rendu le grand service de traiter la question des rapports de l'opinion avec le pouvoir législatif[1] et sa première constatation est qu'il y a des opinions spécialement législatives, sous l'influence desquelles délibèrent les Parlements. A la vérité, ces opinions spécialement législatives sont elles-mêmes des mélanges d'idées religieuses, philosophiques, politiques, économiques ou sociales; tel fut, par exemple, en Angleterre, le benthamisme, sur lequel il insiste; tel est actuellement, en France, le positivisme radical qui repose sur un *credo* complexe de doctrines scientifiques, laïques et révolutionnaires; mais ces mixtures se fixent en un précipité spécialement politique. Les opinions

1. *Law and opinion in England*, un vol. in-8°, 1905.

politiques et législatives constituent le programme des partis politiques et par conséquent sont une de leurs bases; il faut dire « une des bases », car les partis politiques en ont d'autres, par exemple les intérêts et aussi le tempérament individuel des gens. Il y a des conservateurs par tempérament, de même que des réformistes ou des radicaux. Mais, si le programme ne fait pas le parti, et si même, à de certains moments, on voit des partis existants, qui ne représentent plus qu'un syndicat d'intérêts, chercher leur programme, à tout le moins peut-on dire qu'un parti politique ne peut longtemps se passer d'un programme qui est pour lui une condition d'existence.

Par là, nous voyons que la matière des opinions spécialement législatives, considérées comme l'aliment propre du pouvoir délibérant, rejoint la matière de l'opinion publique, et nous nous rendons mieux compte de la force énorme que cette organisation recèle.

Mais, et c'est là le point le plus délicat du sujet, ces opinions que nous appelons législatives, ne sont-elles pas celles du corps électoral avant d'être celles du Parlement et, par suite, le pouvoir délibérant n'est-il pas inféodé au pouvoir électif au point de n'en être pas séparable?

Assurément, les opinions, les doctrines politiques, les programmes, jouent un rôle dans le fonctionnement du pouvoir électif, et, jusqu'à un certain point, on peut dire que les élections se font sur des programmes (jusqu'à un certain point seulement, parce que, dans bien des élections, on vote pour un homme plutôt que pour un programme).

Mais, ce qu'il faut remarquer, c'est que l'initiative en matière d'opinion politique, bien loin d'émaner des milieux électoraux, émane au contraire des milieux parlementaires, et que les milieux électoraux sont à la remorque.

Un peu d'attention suffira pour se pénétrer de la jus-

tesse de cette observation. D'une part, c'est un fait que les idées et les opinions sont d'abord fabriquées par une élite et se propagent ensuite dans la masse; les idées, dans leur marche sociale, descendent et ne remontent pas. Or, le Parlement est dans la situation d'une élite : si tous ses membres n'ont pas une culture supérieure, il y a toujours dans son sein une minorité qui possède cette culture et qui l'impose aux collègues dans une large mesure; puis les parlementaires sont en contact continuel, surtout dans la capitale, avec l'élite pensante de la nation; le Parlement devient donc, par la force des choses et par la seule interférence des courants d'idées qui s'y rencontrent, s'y heurtent et s'y entre-choquent, un foyer d'opinions. D'autre part, c'est encore un fait d'observation que les partis politiques organisés sont avant tout des partis parlementaires; ils peuvent avoir des ramifications électorales dans les provinces, mais la tête est à Paris dans les salles de rédaction des journaux parisiens et aussi dans les couloirs des Chambres; d'ailleurs, la fusion entre le personnel parlementaire et le personnel journalistique s'accentue de jour en jour. De telle sorte que la direction de l'opinion par le personnel parlementaire devient un fait de plus en plus évident.

Si donc il y avait fusion sur le terrain de l'opinion législative entre le pouvoir parlementaire et le pouvoir électoral, cette fusion serait au profit du pouvoir parlementaire, car c'est lui qui dirige la force de l'opinion. Mais l'opinion raisonnée n'est pas le ressort propre du pouvoir électif. Son ressort propre, ainsi que nous l'avons vu, est au contraire le sentiment et la passion.

II. *Le procédé de la délibération.* — Les opinions législatives sont jetées dans le creuset de la délibération pêle-mêle avec les préoccupations urgentes des besoins et, de temps à autre, il en sort une loi. Examinons en lui-

même le procédé de la délibération. Il se compose de deux éléments importants : la discussion en assemblée et le vote à la majorité des voix.

a) Ce qui frappe d'abord dans un Parlement, ce sont les *débats parlementaires;* c'est le fait que, sur une mesure à prendre, toutes les opinions possibles pourront être produites à la tribune et être discutées publiquement; c'est le fait qu'un Parlement est un théâtre solennel de réflexion et de pesée des idées. La publicité des débats parlementaires, quand elle a été introduite, a constitué un progrès énorme sur les pratiques de discussion secrète des affaires de gouvernement dans des conseils plus ou moins privés. Notons que ce sont bien des idées et des opinions qui sont confrontées dans les discussions parlementaires, et cela par la vertu même de la discussion qui exige des arguments. De là, le grand mérite de la délibération qui est de soustraire la décision à prendre à l'empire exclusif des instincts et des passions, pour la soumettre à la critique rationnelle des idées.

b) La discussion en assemblée est suivie d'un vote à la majorité des voix, parce qu'il faut bien aboutir et parce que d'ailleurs, en soi, la décision du Parlement, bien que constituant une représentation de la volonté générale, n'est qu'une volonté particulière et que, dès lors, il importe peu qu'elle soit prise à la simple majorité et non pas à l'unanimité. Nous savons seulement que les discussions ayant été publiques, la décision sera immédiatement versée dans l'opinion publique, par l'intermédiaire de laquelle elle pourra émouvoir la volonté générale, et que l'on présumera l'adhésion de celle-ci, si elle ne s'émeut pas.

Toutefois, le fait que la délibération est le résultat d'une opération majoritaire impose certaines conditions au sujet de la composition du Parlement, par exemple l'absence de

mandat impératif et aussi une certaine homogénéité dans l'assemblée et, par suite, dans le corps électoral qui l'a élue :

1° Pour que les membres de la minorité se trouvent liés par la décision prise par la majorité, il faut qu'eux-mêmes ne soient pas liés vis-à-vis de leurs commettants par un mandat impératif; s'ils étaient liés vis-à-vis de leurs commettants, ils ne pourraient accepter le vote majoritaire qu'au cas où leurs mandants leur auraient permis de laisser venir la question en discussion. L'assemblée ne serait pas maîtresse de son ordre du jour. Donc, ce qui fait que les assemblées délibérantes sont maîtresses de leur ordre du jour pour prendre des décisions à la majorité des voix, à la différence de ce qui se produit d'ordinaire dans les Congrès diplomatiques ou autres, c'est la non-existence du mandat impératif. Quand on observe que ce mandat serait la négation de l'autonomie des représentants, on doit observer aussi qu'il serait la négation de l'autonomie des Parlements.

2° Pour qu'il puisse se former, au sein d'une assemblée délibérante, une majorité et une minorité, l'une votant oui, l'autre votant non, et pour qu'il ne soit pas admis, par conséquent, plus de deux opinions sur une même question mise aux voix, il faut que l'assemblée soit très homogène. Si l'assemblée était très hétérogène, elle ne se plierait pas à cette procédure du vote par oui ou non; quelque simple que fût la question mise aux voix et quelqu'étendu que fût le droit d'amendement, il se produirait tellement d'opinions intermédiaires entre le non absolu et le oui absolu que, pratiquement, l'assemblée serait impuissante à aboutir.

Ces réflexions sont de nature à faire comprendre pourquoi les Parlements élus émanent presque toujours du suffrage dit universel ou suffrage individuel homogène, et pourquoi des Chambres législatives, élues sur la base de la

représentation des intérêts, sont difficiles à imaginer (v. *infra*, p. 141).

III. *Nature des décisions prises par le procédé de la délibération.* — On remarque, dans les études de droit administratif, que les assemblées délibérantes sont compétentes pour prendre des décisions de principe ou décisions générales, tandis que les organes exécutifs sont compétents pour prendre des décisions particulières (sauf cependant la matière des règlements de police [1]); cette indication est précieuse. Elle le devient encore plus si l'on ajoute que les décisions de principe prises par les assemblées délibérantes ne peuvent pas être ramenées à exécution par celles-ci. Sans doute, elles sont exécutoires, mais il appartient à l'organe exécutif de les exécuter. Ainsi en est-il des délibérations des conseils municipaux et des conseils généraux. Pour ce qui est du Parlement et en ce qui concerne les lois, il ne lui appartient même pas de les rendre exécutoires, car elles le deviennent par la promulgation du chef de l'État qui, à la vérité, est obligatoire. Ainsi, des décisions de principe qui ne peuvent pas être ramenées à exécution et qui même, parfois, ne peuvent pas être rendues exécutoires par l'assemblée délibérante elle-même, tel est le caractère essentiel des délibérations.

Il suit de là que les délibérations d'assemblées sont infiniment moins techniques que les décisions exécutoires de l'organe exécutif, même quand elles portent sur des objets d'administration ; elles sont moins techniques, parce qu'elles sont plus près des principes et plus loin de l'exécution. Étant moins techniques, elles sont plus juridiques. D'elles on peut soutenir « qu'elles ne tendent qu'à agir sur des volontés ». Il ne serait pas faux de dire que, dans bien des

1. Cf. mon *Précis de Droit adm.*, 7e édit., p. 151.

cas, les assemblées délibérantes se bornent à tracer les règles de conduite que devra suivre l'organe exécutif pour l'exécution de telle ou telle opération. Le vote du budget notamment est, par un certain côté, un programme d'action tracé pour l'organe exécutif, qui sera ensuite exécuteur du budget pendant tout un exercice.

De là à penser que le pouvoir délibérant est spécialement adapté à l'élaboration des règles juridiques pures, il n'y a pas loin, et c'est pour cela que le pouvoir délibérant dans l'État a été chargé de l'élaboration des lois et est devenu le pouvoir législatif; mais n'oublions pas qu'il n'est devenu pouvoir législatif que parce qu'il était délibérant et que, tout ce qu'il donne aux lois, c'est sa compétence propre de délibération qui le lui fournit; par exemple, c'est sa compétence de pouvoir délibérant qui fait que les lois sont plus pénétrées de raison, plus proches aussi de la volonté générale, plus statutaires, que les règlements faits par le pouvoir exécutif.

Dans l'administration locale, quelque décentralisée qu'elle soit, les assemblées délibérantes n'ont pas le pouvoir législatif; si elles l'obtenaient, c'est que les circonscriptions locales seraient devenues des sortes d'États. Néanmoins, il y a lieu de remarquer une évolution récente qui tend à donner aux conseils généraux de départements et aux conseils municipaux la délibération de certains règlements (par exemple, pour l'organisation de l'assistance médicale à domicile ou pour les règlements sanitaires). Assurément, ces règlements-là ne sont pas des lois, mais, cependant, ils sont plus statutaires que des règlements faits uniquement par le pouvoir exécutif.

Art. III. — Le Pouvoir exécutif.

I. La fonction du pouvoir exécutif consiste à gouverner et administrer en assurant l'exécution des lois.

Gouverner consiste à résoudre les questions nouvelles que pose la conduite d'un pays, soit dans l'ordre de la politique internationale, soit dans l'ordre de la politique intérieure; l'idée essentielle est que l'existence de la nation, considérée comme un tout organisé, est intéressée dans tous les problèmes nouveaux posés par les événements extérieurs ou intérieurs et que le gouvernement doit résoudre; comme, dans toutes ces occasions, le gouvernement prend des décisions dont le but est de sauvegarder l'unité de la nation, le résultat est qu'il aboutit à centraliser celle-ci. C'est à force d'être conduites et sauvées par leurs gouvernements que les nations se centralisent. Les mesures de gouvernement sont extrêmement variées : trouver la solution d'une grève des chemins de fer ou des services postaux, qui menace gravement les intérêts nationaux, est une mesure de gouvernement aussi bien que négocier un traité diplomatique. La fonction gouvernementale se caractérise par son but, qui est de veiller au salut de l'État.

Administrer, c'est assurer la marche des services publics régulièrement organisés, y compris les services de police. Il y a, entre le gouvernement et l'administration, la différence de ce qui est nouveau, imprévu, accidentel, avec ce qui est déjà vu, prévu et habituel. Les services administratifs parent aux besoins habituels du pays, le gouvernement aux besoins accidentels; l'administration représente la routine de la conduite, le gouvernement, les grandes affaires nouvelles.

Le pouvoir exécutif gouverne et administre *en assurant l'exécution des lois*. Cela présente une double signification :

d'abord, cela signifie que le pouvoir exécutif est assujetti à l'observation des lois dans toutes ses démarches, aussi bien quand il gouverne que quand il administre; il ne doit violer aucune loi, sous peine de donner ouverture au recours contentieux pour violation de la loi. Exception est faite seulement par la jurisprudence pour une certaine liste d'actes de gouvernement, très courte, contre lesquels le recours contentieux n'est pas recevable[1].

Ensuite, cela signifie qu'il y a des lois que le pouvoir exécutif est chargé de faire appliquer en créant les moyens administratifs nécessaires, en faisant des règlements explicatifs et complémentaires, en envoyant des circulaires, en organisant les moyens d'exécution, soit avec les services déjà existants, soit avec des services nouveaux. Les efforts qu'a dû faire le Ministère du travail, pour organiser la mise en application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910, sont un excellent exemple de cette tâche du pouvoir exécutif. Elle n'existerait pas si l'on ne faisait que des lois que les citoyens pussent appliquer eux-mêmes ou fussent disposés à appliquer; elle existe parce qu'on fait des lois que les citoyens ne peuvent pas appliquer eux-mêmes, des lois pour lesquelles il faut *un service de l'exploitation* et parce que le Parlement ne connaît pas de l'exécution des lois qu'il a votées.

II. L'organisation du pouvoir exécutif est essentiellement adaptée à la tâche gouvernementale, surtout dans les pays centralisés, où il y a des gouverneurs de province. Il existe dans tous les pays un organisme exécutif central composé du chef de l'État, des ministres et de conseils; mais le gouvernement exécutif s'étend beaucoup moins sur toute la nation et a beaucoup moins de force quand il n'existe pas, dans

1. Cf. mon *Précis de Droit admin.*, 7e édit., p. 75 et s.

les diverses régions du territoire, des gouverneurs ou des préfets qui soient sur place les représentants du pouvoir central. En France, c'est la création des intendants de province, au dix-septième siècle, qui a donné l'impulsion au grand développement du pouvoir exécutif. Les adversaires avertis de la centralisation savent qu'il faut s'attaquer aux préfets, qui sont les piliers du régime[1]. Aussi, dans la description de l'organisation du pouvoir exécutif en France, faut-il bien se garder d'omettre les préfets; il y a une organisation du pouvoir central (présidence, ministères, Conseil d'État) et une organisation du pouvoir régional (préfectures), et les préfets sont des organes représentatifs de la nation aussi bien que le chef de l'État ou les ministres, d'autant mieux qu'ils sont des autorités largement autonomes.

III. La compétence du pouvoir exécutif va nous retenir plus longtemps que ses fonctions ou son organisation; c'est une compétence *d'exécution* ou *d'opération*. Nous l'avons déjà annoncée en énumérant la gamme des compétences des trois pouvoirs : la volonté implicite du pouvoir électif, la volonté explicite ou délibérée du pouvoir législatif, enfin la volonté d'exécution ou d'opération du pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif est donc pour procurer aux deux autres leur achèvement; il est très bien d'exprimer des désirs, très bien d'exprimer des volontés réfléchies, mais il est mieux encore d'arriver par soi-même à la réalisation de ses désirs et de ses volontés. Ce pouvoir de réalisation et d'opération, qui est indispensable à l'individu humain pour réaliser son autonomie, l'est aussi à la nation, du moins si celle-ci doit se conduire à la façon d'un individu autonome. Il ne faut pas se dissimuler, en effet, que le pou-

1. H. Chardon, *Le Pouvoir administratif*, 1911.

voir exécutif, considéré comme un pouvoir de réalisation et d'opération, présuppose la conception d'une nation individualisée, vivant dans une certaine mesure pour son propre compte, ce qui est tout simplement la donnée de la souveraineté. Dans une nation où les citoyens exécuteraient eux-mêmes spontanément toutes les lois, il n'y aurait pas place pour le pouvoir exécutif, parce qu'il n'y aurait pas de centralisation, et le résultat serait que la nation n'apparaîtrait pas comme souveraine. Mais il n'est pas de nation moderne, même la nation anglaise, où il n'apparaisse assez de pouvoir exécutif, au moins dans les relations extérieures et dans l'exécution des services de la défense nationale, pour que la nation soit individualisée et par conséquent souveraine[1].

La compétence de réalisation ou d'opération du pouvoir exécutif se dédouble, par suite du dédoublement de la décision exécutoire et de la mesure d'exécution; il y a une compétence de décision exécutoire et une compétence d'exécution. Et, d'ailleurs, ce dédoublement se marque dans l'organisation, car il y a des organes ou des autorités chargés de prendre des décisions exécutoires et des agents d'exécution chargés des mesures d'exécution. Mais il ne faudrait pas croire que la mesure d'exécution ne fît pas partie de la compétence exécutive, au même titre que la décision exécutoire. Le principe est que l'organe exécutif fait exécuter ses décisions *par ses propres moyens*. Quand cette exécution consiste en la gestion d'un service public,

1. Parce que M. Duguit ne veut pas que l'État soit une personne morale, il ne veut pas que la nation soit individualisée et souveraine, et parce que la nation ne doit pas être individualisée et souveraine, il ne doit pas y avoir de pouvoir exécutif ni de fonction exécutive. Toutes ces propositions s'enchaînent très logiquement; malheureusement, c'est de la logique *a priori*, ce n'est pas de l'observation. (*Traité de Droit constit.*, 1911, I, p. 288 et s.)

les innombrables agents du service fonctionnent sous l'autorité du ministre qui a pris la décision; ils sont reliés à lui par la hiérarchie, *il en est responsable*, et les choses se passent comme s'il exécutait lui-même. Quand l'exécution consiste en une mesure de force appliquée par la voie administrative, la situation est la même.

D'ailleurs, le dédoublement de la décision exécutoire et de la mesure d'exécution est en partie artificiel; si l'administration était organisée par le système des bureaux techniques, la décision et l'exécution y seraient confondues.

Sous le bénéfice de ces observations, nous pouvons concentrer notre attention sur la décision exécutoire, d'autant mieux qu'elle contient en germe les mesures d'exécution :

a) Une première observation s'impose. Le pouvoir exécutif a le monopole de la décision exécutoire ou de l'opération exécutoire, ou de la formule exécutoire. Sans lui, les deux autres pouvoirs ne peuvent rien réaliser. Le Parlement ne connaît pas de l'exécution des lois qu'il vote, c'est le pouvoir exécutif qui en connaît; c'est lui, d'ailleurs, qui les rend exécutoires par la promulgation du chef de l'État. Le pouvoir électif non plus ne connaît pas de l'exécution de ses propres volontés; c'est le pouvoir exécutif qui est chargé de faire l'opération de l'élection, laquelle devient ainsi une opération administrative, et d'en rendre exécutoires les résultats. Le pouvoir exécutif n'est donc point subordonné aux deux autres pouvoirs, il est, comme eux et autant qu'eux, un représentant autonome de la volonté générale.

b) La décision exécutoire, qui doit être ramenée à exécution, implique une compétence technique, car ce n'est que par des moyens techniques que les ordres donnés peuvent être exécutés et ces moyens techniques doivent être connus des autorités qui donnent les ordres; à cet effet,

elles sont entourées de conseils techniques dont elles doivent prendre les avis. Supposons qu'il s'agisse de maintenir la tranquillité dans la rue et d'empêcher des attroupements : il faut, pour l'exécution des ordres donnés à cet effet, un personnel de police expérimenté, disposant de certaines armes, sachant employer une certaine tactique, donc possédant une certaine compétence technique, et les ordres donnés doivent d'avance être adaptés à ces moyens d'action, donc ils supposent aussi une compétence technique.

Donc le pouvoir exécutif, en même temps qu'il représente dans le gouvernement le pouvoir d'opération, par cela même, y représente aussi la compétence technique. Cela n'empêche pas la décision exécutoire d'être un acte juridique, mais c'est un acte à la fois juridique et technique[1].

1. M. Duguit fait beaucoup d'efforts pour éliminer du pouvoir exécutif, qu'il appelle plutôt le pouvoir administratif, toute compétence technique et pour n'y voir que la compétence de faire des actes juridiques (*Traité de Droit constitutionnel*, 1911, t. I, p. 194 et s.). Cette attitude est liée à sa théorie générale sur la règle du droit et sur les actes juridiques, ou encore à cette vue *a priori* que le droit n'a pas à se préoccuper du but technique des actes, ce qui nous dispense de la discuter. Nous avons, en effet, posé en principe qu'il fallait aller du simple au composé. L'observation des faits constitutionnels est plus simple que l'observation des faits généraux du système juridique ou que l'observation des rapports du droit avec la technique.

Du point de vue des faits constitutionnels, la notion que nous donnons de la compétence du pouvoir exécutif — qui d'ailleurs n'est autre que la notion commune — nous paraît solidement assise.

D'ailleurs, les pouvoirs constitutionnels se résolvent en des attributions réglées par le droit; ouvrons la loi constitutionnelle pour voir si toutes ces attributions sont en elles-mêmes purement juridiques. Prenons dans la loi du 25 février 1875 les attributions du chef de l'État; nous y voyons, art. 3, § 3 : « Il dispose de la force armée. » On entend par là la conduite de la force armée pour laquelle il délègue, bien entendu, un généralissime et des chefs de corps, mais qui est bien, en soi, la conduite technique de l'armée. Même article, § 5 : « Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités près de lui »; ce sont encore des occupations purement techniques. La loi du 16 juillet 1875, art. 6, dit qu'« il com-

IV. *Les rapports du Pouvoir exécutif avec la juridiction.* — Nous avons annoncé que le pouvoir juridictionnel n'était qu'une modalité ou une forme du pouvoir exécutif, et voici comment :

La grande difficulté du régime juridique, vers lequel tend l'État, est d'assurer la réalisation des droits. On a commencé par subordonner les activités techniques à des conditions juridiques; on a considéré les intérêts comme des droits; mais ensuite, il a fallu redescendre sur terre et réaliser les droits. Cela n'a pas été une tâche des plus commodes, parce que cette réalisation des droits provoque des conflits qui doivent eux-mêmes être résolus juridiquement. L'instrument spécialement adapté à la solution juridique des conflits est le juge; mais à quel moment de la réalisation des droits doit être employé le juge? C'est une grosse question. On peut ne l'employer qu'*a posteriori*, après que le droit aura été réalisé jusqu'au bout par le demandeur, d'une façon extrajudiciaire, pour arbitrer la réparation du dommage causé par cette action juridique directe, dans le cas où elle aurait été injuste. On peut l'employer par mesure préventive, lui demander de vérifier au préalable le droit qui veut se réaliser, et d'en ordonner lui-même la réalisation.

Le premier procédé constitue la voie exécutive proprement dite, ou voie de police, ou voie d'action directe; le

munique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre ». La pratique constitutionnelle est, en outre, qu'il travaille avec les ministres en Conseil des ministres; autant de démarches qui ne sont pas juridiques, qui sont purement techniques. Là le caractère technique apparaît seul. Dans d'autres attributions, il est mélangé au caractère juridique. Ainsi, quand le président de la République négocie les traités (loi du 16 juillet 1875, art. 8), il participe sans doute à un acte juridique qui se prépare, mais la négociation diplomatique est, en soi, technique.

second, la voie juridictionnelle. Mais on voit que les deux procédés comportent l'emploi du juge, et qu'au fond, le juge n'est qu'un incident de la procédure d'exécution des droits.

Là est l'idée fondamentale. La juridiction n'a pas un rôle original à jouer, elle n'est qu'un moyen au service de l'exécution des droits. La fonction juridictionnelle, si l'on tient à employer ce vocable, n'est pas une fonction originale de l'État; elle est une modalité de la fonction d'assurer l'exécution des droits. Par conséquent, le pouvoir exécutif ne s'oppose pas au pouvoir juridictionnel; au contraire, le pouvoir exécutif contient et implique le pouvoir juridictionnel.

Ce qui fait illusion, c'est que, dans notre droit public français, une séparation constitutionnelle a été établie entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire; mais ce n'est pas autre chose que la séparation entre les deux manières de procéder dont nous parlons plus haut : celle qui consiste à ne saisir le juge qu'*a posteriori* et celle qui consiste à le saisir d'une façon préalable à la réalisation des droits. Les juges qui constituent l'autorité judiciaire sont saisis d'une façon préventive et préalable à la réalisation des droits, et cet état de choses constitue le droit commun de la vie privée. Les juges qui relèvent de l'autorité administrative sont saisis *a posteriori*, lorsque l'administration a déjà réalisé ses droits par la voie d'action directe, et cet état de choses constitue le droit commun de la vie publique. Ce qu'on a voulu séparer constitutionnellement, ce sont donc les procédés de réalisation des droits dans la vie publique et dans la vie privée, et ce pour mieux assurer l'indépendance de la vie publique.

Ce qui prouve bien que le pouvoir exécutif implique le pouvoir juridictionnel ou inversement, c'est que l'autorité

administrative, séparée à la Révolution de l'autorité judiciaire, a enfanté la juridiction administrative; c'est encore que l'action directe administrative a eu la plus grande peine à se distinguer de cette juridiction administrative. La doctrine du ministre-juge, qui a régné pendant les soixante premières années du dix-neuvième siècle, n'était pas autre chose que la confusion de l'action directe administrative et de la juridiction. Et si, depuis 1860, la doctrine de la décision exécutoire a dégagé la notion de l'action directe administrative, et si la juridiction s'est cantonnée dans le Conseil d'État, cela ne présage pas un recul de l'élément de juridiction; cela présage peut-être bien, tout au contraire, la domination future du juge administratif sur l'administration active.

Si donc le pouvoir exécutif se dédouble en un élément d'action juridique directe et un élément de juridiction, rien ne garantit qu'à un moment quelconque de l'avenir l'élément de la juridiction ne sera pas à la tête du dit pouvoir, à la place de l'autorité administrative. Qu'un tribunal suprême puisse jamais tenir la place du chef de l'État, cela paraîtra surprenant; mais on pourrait faire des suppositions plus invraisemblables, surtout si l'organisation du pays devenait très décentralisée ou très fédérale. Ce ne serait pas la première fois que l'on verrait des groupements sociaux gouvernés par des juges. D'ailleurs, de ces vues d'avenir plus ou moins problématiques, nous ne voulons retenir que ce qu'elles révèlent sur l'état actuel des choses, c'est-à-dire sur le lien indissoluble qui unit, dans le pouvoir exécutif, la forme d'action directe et la forme juridictionnelle [1].

1. Je n'ai pas besoin de dire que, dans ces propositions relatives aux rapports du pouvoir exécutif et de la juridiction, je ne m'appuie point sur l'autorité de Montesquieu, dont la pensée sur ce point est sujette à

§ 3. — *La force publique et spécialement la force armée.*

La force publique est un élément incontestable de la souveraineté, car c'est elle qui permet la réalisation des décisions par la contrainte, aussi bien dans la vie nationale de l'État que dans sa vie internationale, et, sans ce pouvoir de contrainte, la souveraineté ne serait qu'une puissance théorique, elle ne serait pas une puissance de fait.

« La force publique, considérée d'une manière générale, est la réunion des forces de tous les citoyens. » (D. des 6-12 décembre 1790.) Elle est la réunion de toutes les forces, comme la volonté générale est la réunion de toutes les volontés.

La force armée est une organisation extraite de la force publique, destinée essentiellement à agir contre les ennemis du dehors, mais qui peut, cependant, être employée à assurer la paix à l'intérieur.

Nous n'avons pas à nous étendre longuement sur la force armée, car elle a été mise hors de la vie constitutionnelle par un aménagement du régime d'État qui s'appelle l'*institution du régime civil*. Elle ne compte pas parmi les pouvoirs de gouvernement, tout en étant à leur disposition; elle est une grande force, elle n'est pas un pouvoir, parce qu'elle ne peut pas se mettre en mouvement d'elle-même et qu'elle est *essentiellement obéissante*.

Nous avons raconté l'institution du régime civil dans nos *Principes de Droit public* (ch. IX, pp. 369 et suiv.); c'est une longue histoire, que nous résumerons de la manière suivante : Le premier effort à faire était de consti-

beaucoup de discussions; je m'appuie uniquement sur l'histoire du contentieux.

tuer une société civile dont les membres cesseraient d'être obligés de pourvoir eux-mêmes constamment à leur propre défense, parce qu'un gouvernement se chargerait de ce soin avec une force armée organisée. Dans cette première période, la nation jouit du régime civil, mais le gouvernement et la force armée sont confondus. Autrement dit, le gouvernement est militaire; il y a régime civil pour la nation, il n'y a pas encore régime civil pour le gouvernement.

Un second effort a pour but d'étendre le régime civil au gouvernement lui-même, c'est-à-dire de séparer les pouvoirs de décision et d'exécution technique du pouvoir de contrainte. Le problème est extrêmement délicat. La force armée organisée va être la plus grande force matérielle et le plus grand pouvoir social, d'autant que les simples citoyens, déshabitués du métier des armes, seront incapables de lui résister en cas de conflit. Il s'agit d'user de ruse. D'abord, il ne faut pas que la force armée ait le gouvernement de la société civile, ce gouvernement doit être civil. Ensuite, il faut que la force armée soit à la disposition du gouvernement civil, qu'elle lui soit subordonnée et obéissante, que celui-ci dispose librement de son emploi. Deux procédés ont été employés; ils peuvent, d'ailleurs, dans une certaine mesure, être cumulés.

Il y a le procédé du cantonnement territorial du pouvoir militaire, c'est-à-dire la distinction d'un territoire militaire et d'un territoire civil; ce procédé fut employé par la République romaine. C'est le système de l'*imperium militiæ* et de l'*imperium domi* si bien analysé par Mommsen (*Droit public romain,* t. I); mais c'est aussi bien le système moderne des territoires militaires dans certaines possessions d'outre-mer et du territoire civil dans la métropole et même dans les colonies proprement dites. Dans le terri-

toire militaire, le gouvernement est militaire, le consul a le droit de vie et de mort, les lois sont suspendues et l'on est soumis au régime du décret. Dans le territoire civil, le gouvernement est civil, le consul dépose la hache et ne garde que le faisceau de verges, il n'a plus le droit de vie et de mort, les lois reprennent leur empire.

Il y a aussi le procédé du cantonnement juridique du pouvoir militaire, où les deux pouvoirs coexistent sur le même territoire, mais où les attributions sont soigneusement réglées; c'est celui qu'ont employé les États modernes sur leurs territoires métropolitains. Il semble qu'ils aient pu le faire grâce à une lente éducation des peuples, grâce à la longue expérience des maux qu'entraîna, pendant la période féodale, la confusion des deux pouvoirs aux mains des seigneurs, grâce enfin à ce que la lutte séculaire du gouvernement civil contre le pouvoir militaire et la subordination finale de celui-ci apparaissent comme un aspect de la lutte du pouvoir royal contre la féodalité, de telle sorte que le triomphe de la royauté fut le triomphe du gouvernement civil.

Cependant, au déclin de la féodalité, le pouvoir royal eut beaucoup à faire pour maintenir l'obéissance dans sa propre armée. Sans doute, le principe de la solde est posé, et la solde a cet effet important qu'elle pousse à la paix, parce que le militaire gagne sa vie aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre [1]. Mais, pour que le gouvernement devienne véritablement civil et se débarrasse complètement du militaire, il faut encore un triple effort : il faut que l'armée soit soumise au contrôle du pouvoir civil, représenté par le ministre de la guerre, il faut que les provinces aient des gouverneurs civils, et il faut que le roi, quoique

1. Sauf, cependant, la question du butin.

chef théorique de l'armée, ne paraisse plus à la guerre.

Ce triple effort va être accompli au courant du dix-septième siècle. Louis XIV assiste encore à quelques spectacles militaires, au passage du Rhin, à quelques sièges, mais il ne dirige pas et ne se bat pas; ses successeurs n'iront même plus aux armées. Dans les provinces, les gouverneurs militaires sont supplantés par les intendants qui vont développer la matière de l'administration civile. Enfin Le Tellier, puis Louvois, vont créer le contrôle et l'administration civile de l'armée.

Ainsi, depuis la fin du dix-septième siècle, l'armée monarchique réorganisée réalise le type de la force publique *subordonnée et obéissante*. La Révolution de 1789 trouvera sur ce point l'œuvre accomplie et n'aura qu'à en consacrer le principe dans les lois[1]. Si nous cherchons à analyser les règles de détail par lesquelles le principe se trouve actuellement organisé, nous trouvons les suivantes :

1° Le personnel de l'armée est soigneusement séparé du personnel de la vie civile. Tous les membres de l'armée, officiers et soldats, sont recrutés par des procédés organisés par la loi; leur profession est incompatible avec toute fonction civile. Quand ils sont présents au corps, ils sont soustraits à la vie civile par l'obligation du port de l'uniforme, par l'assujettissement à la discipline militaire et à la juridiction du conseil de guerre, par l'interdiction de prendre part aux opérations électorales, par l'inégibilité à toutes les fonctions électives.

2° Le chef de l'État, chef du gouvernement civil, a la direction de la force armée, au point de vue de l'administration et du contrôle, mais il n'exerce pas en personne le

1. C. 3 sept. 1791, Décl., art. 12 et 13; C. 24 juin 1793, art. 112; C. 5 fructidor an III, art. 25.

commandement militaire, le commandement est délégué à un généralissime.

3° La force armée est administrée en régie et contrôlée par le pouvoir civil d'une manière constante; le recrutement de l'armée, en ce qui concerne les soldats, est opéré directement par le pouvoir civil, il donne lieu aux opérations annuelles du recrutement et de la revision, qui sont dirigées par le personnel préfectoral; le recrutement des officiers est également opéré directement par le pouvoir civil, et la carrière des officiers est organisée de façon à ce qu'ils aient droit à un grade, mais non pas au commandement des troupes; le principe de la solde est soigneusement maintenu, aussi bien pour les soldats que pour les officiers; l'armée est nourrie et entretenue en régie aux frais directs du trésor public.

4° La séparation étant ainsi assurée, la subordination l'est dans des conditions de sécurité pour le pouvoir civil et de dignité pour l'armée, grâce au principe de la réquisition écrite. D'une part, l'armée ne se met jamais en mouvement d'elle-même. D'autre part, si elle est mue par le pouvoir civil, ce n'est que par réquisition écrite d'autorités ayant qualité à cet effet, et que les lois et règlements énumèrent. Notons que, parmi les autorités ayant le droit de réquisition de la force armée, il y a des représentants des trois pouvoirs de gouvernement : des autorités exécutives, comme le chef de l'État et les préfets; des autorités législatives, comme le président de la Chambre des députés et du Sénat; des autorités électorales, comme les présidents des bureaux de vote.

5° Enfin, ultime précaution, l'armée est nationale, elle n'est pas composée de soldats mercenaires et de métier, elle est composée de citoyens soumis à la conscription, et le service militaire est obligatoire pour tous. Sans doute,

cette organisation a été imposée par les nécessités de la défense militaire, mais il se trouve qu'elle constitue une sauvegarde constitutionnelle, car une armée nationale ne se prêtera pas aux coups de force contre le gouvernement et la constitution, comme une armée de métier aurait pu s'y prêter.

Observons que l'armée est nationale, mais qu'elle ne constitue pas une « garde nationale », c'est-à-dire qu'elle n'est pas organisée sur les mêmes principes d'autorité consentie que la société civile. Dans l'armée, l'autorité des chefs n'est pas consentie par les soldats, les chefs leur sont imposés, ils ne sont pas électifs; dans la garde nationale, qui est à l'image de la société civile, l'autorité des chefs est consentie par les soldats parce que les chefs sont élus. Ce sont les nécessités de la défense nationale qui exigent, chez nous, le maintien dans l'armée de la discipline imposée; il ne paraît pas, d'ailleurs, que cela présente d'inconvénients pour la liberté politique, et cela aurait bien plutôt l'avantage d'habituer les citoyens à un minimum de discipline.

SECTION II.

L'unité de la Souveraineté nationale.

§ 1er. — *Des difficultés qui naissent, pour la réalisation de l'unité de la souveraineté nationale, du fait du gouvernement représentatif.*

ARTICLE I. — Le fait du gouvernement représentatif.

L'analyse nous a révélé dans la souveraineté nationale des éléments divers; l'unité de la souveraineté ne peut être retrouvée que par la convergence de ces éléments dans une action commune, c'est-à-dire par le procédé de la composition des forces; mais il faut se rendre compte des conditions pratiques dans lesquelles se présente cette composition des forces et des difficultés qu'elle rencontre.

D'abord, il convient d'éliminer la force armée; étant essentiellement subordonnée et obéissante, elle suivra l'impulsion des autres forces; le problème n'a d'intérêt que pour les éléments de la souveraineté qui possèdent de l'autonomie, savoir la volonté générale de la nation et la volonté nationale commandante composée organiquement de ses trois pouvoirs gouvernementaux : volonté électorale, volonté législative, volonté exécutive.

Le problème serait aisé à résoudre si la volonté nationale commandante n'était pas une unité composite; alors il n'y aurait à combiner, en vue d'une composition des forces, que les deux éléments simples de la volonté générale passive et sujette, et de la volonté nationale active et commandante; la volonté nationale commandante déciderait les mesures de gouvernement et la volonté générale serait invitée à y adhérer.

Malheureusement, les choses ne sont pas aussi simples parce que la volonté nationale commandante n'a qu'une unité composite et organisée qui ne se réalise et ne peut se réaliser elle-même que par une première composition des forces reposant sur le phénomène de la représentation : c'est-à-dire, qu'il faut que, par un procédé quelconque, chacun des pouvoirs organiques dont elle est composée, agissant dans sa sphère, soit constitué représentant de la volonté générale, se fasse une représentation mentale de cette volonté générale et que cette triple représentation converge en vue de réaliser l'unité.

Cela vient compliquer terriblement le problème de l'unité de la souveraineté, car, bien entendu, il s'est produit des opinions erronées.

D'une part, on n'a pas compris tout de suite que les pouvoirs de gouvernement ne pouvaient être que des représentants de la volonté générale; on a cru à la possibilité du gouvernement direct de cette volonté générale par le moyen du suffrage.

D'autre part, là où les pouvoirs de gouvernement ont apparu comme des représentants de la volonté générale, on n'a pas compris tout de suite que l'unité de leur action devait être cherchée, par la méthode de la composition des forces, dans la convergence des représentations qu'ils se feraient de la volonté générale; on a cherché obstinément à expliquer leur unité d'action par une impulsion initiale donnée à chacun d'eux par un pouvoir unique.

a) Dans la réalité des choses, le prétendu gouvernement direct de la volonté nationale par le suffrage, que l'on oppose au gouvernement représentatif, n'a jamais été un gouvernement direct de la volonté générale; il a été une organisation représentative du premier degré à laquelle, avec le temps, est venue se superposer une organisation repré-

sentative du second degré, car les électeurs sont déjà des *représentants de la nation*[1].

Au dix-huitième siècle, la question du gouvernement représentatif a été posée à propos du pouvoir législatif, quand on s'est avisé de comparer les Parlements des États modernes aux comices populaires des États antiques. Des auteurs, comme Rousseau, établirent entre les deux organisations législatives une opposition qui reposait sur une erreur d'observation. Ils crurent que les comices des États antiques pouvaient être confondus avec la nation; ils négligèrent d'observer qu'il y avait là une organisation politique en vue du vote, que les comices par curies étaient une organisation aristocratique, les comices par tribus, une organisation plébéienne et que, par conséquent, ces assemblées, ne contenant pas tout le peuple, étaient déjà une simple représentation du peuple. Ils s'imaginèrent que la députation aux Parlements modernes introduisait le principe de la représentation, tandis qu'elle ne faisait que superposer une représentation du second degré à une représentation du premier degré. L'assemblée des électeurs, qui ne comprend point toute la nation, n'est qu'un organe représentatif du premier degré qui élit le Parlement, organe représentatif du second degré[2].

1. C'est l'idée que M. Esmein exprime autrement quand il dit à la page 252 de ses *Elém. de Droit constit.*, 5e édit. : « La nation, en qui réside la souveraineté, étant non pas une personne réelle, mais une collectivité d'individus, ne peut avoir par elle-même de volonté », et à la page 300 : « Les citoyens actuellement existants ont nécessairement l'exercice de la souveraineté, mais ils n'en ont que l'exercice; *ils sont en quelque sorte les premiers et nécessaires représentants de la souveraineté nationale.* »

2. Rousseau s'éleva contre le gouvernement représentatif sous le prétexte théorique que la volonté générale ne peut pas être aliénée, que le souverain qui n'est qu'un être collectif ne peut être représenté que par lui-même, que le pouvoir peut bien se transmettre, mais non la volonté

Le même phénomène qui s'est produit dans l'État, s'est produit aussi dans les communes. Au Moyen âge, dans bien des régions, les communes étaient administrées par une assemblée générale des habitants, puis s'est développé le système d'un conseil municipal élu par l'assemblée des habitants. Le second système est représentatif au second degré, mais le premier système était représentatif au premier degré, car l'assemblée générale des habitants, quelque complète qu'on la suppose, ne reproduisait pas la volonté commune de tous les habitants; elle ne pouvait reproduire qu'une volonté organisée, par conséquent faussée et dénaturée par l'organisation, une simple représentation de la volonté commune.

Ainsi, dans le régime de la souveraineté nationale, le gouvernement représentatif est une nécessité, parce que la volonté générale ne peut agir que si elle est organisée pour l'action et que ses organes d'action, la déformant nécessairement, n'en reproduisent fatalement que des représentations.

b) D'autre part, une fois admis que les pouvoirs de gouvernement ne sont que des représentants de la volonté générale de la nation, comment sera expliquée leur unité d'action?

Nous savons déjà, quant à nous, qu'elle ne peut l'être que par la méthode de la composition des forces, qu'il ne

(*Contrat social*, liv. II, chap. I. Cf. Declareuil, *Des critiques touchant les régimes représentatif et parlementaire dans les Œuvres politiques de Rousseau*, Recueil de législation de Toulouse, 1910, p. 1 et suiv.).

Les autres publicistes du dix-huitième siècle l'admirent comme un fait (Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. II, ch. II, liv. XI, ch. VI; de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, liv. II, ch. V, t I, p. 241 et suiv; Sieyés, *Archives parlementaires*, 1re série, t. VIII, p. 592 : *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. XXV, p. 292. — Cf. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, 5e édit., p. 347 et suiv.

faut point chercher l'explication dans un phénomène d'impulsion initiale, mais bien dans un phénomène de tendance et de convergence. Seulement ce n'est point là l'idée qui s'est présentée d'abord aux esprits. Une première théorie politique s'est organisée qui a prétendu obtenir l'unité de la souveraineté nationale en rangeant les pouvoirs de gouvernement sous la direction d'une volonté nationale commandante qui serait préexistante à ces pouvoirs, elle s'appelle théorie de *la délégation de la souveraineté*.

En regard, une autre théorie s'est organisée qui est celle du *gouvernement représentatif autonome*. Celle-ci, au contraire, tient compte du fait que la volonté nationale commandante n'a pas une réalité propre et préexistante qui lui permette de subsister à côté et au-dessus de ses pouvoirs organiques; elle accepte que les pouvoirs organiques soient autonomes et que, par conséquent, ils ne reçoivent point leur compétence par délégation; ce qu'elle place au-dessus des pouvoirs de gouvernement autonomes, qui s'efforcent de la réaliser par des représentations convergentes et de réaliser en elle leur unité, c'est la volonté générale de la nation conçue uniquement comme une volonté passive, comme un pouvoir d'acceptation et de ratification.

Nous allons examiner successivement les deux théories, la première pour la combattre, la seconde pour la justifier.

Art. II. — Théorie de la délégation de la souveraineté[1].

Cette théorie a été classique en France depuis la Révolution[2]. Chose surprenante, grâce à la donnée élastique

1. Cf. E. Pujol, *Essai critique sur l'idée de délégation de la souveraineté*, Toulouse, 1911.

2. Elle est suffisamment inscrite dans les textes :

Voici d'abord la Constitution du 3 septembre 1791, titre III, arti-

d'un mandat électif tellement large qu'il ne contient plus aucune transmission de pouvoirs, elle s'est conciliée dans la pratique avec le fait du gouvernement représentatif au-

cles 1er à 5 : « Art. 1er. La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. *Elle appartient à la nation;* aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. — Art. 2. La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut *les exercer* que par *délégation.* La Constitution française est représentative ; les représentants sont le Corps législatif et le roi. — Art. 3. Le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière qui sera déterminée ci-après. — Art. 4. Le gouvernement est monarchique : le pouvoir exécutif est *délégué* au roi pour être exercé, sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après. — Art. 5. Le pouvoir judiciaire est *délégué* à des juges élus à temps par le peuple. »

La délégation de la souveraineté n'apparaît pas dans les constitutions de 1793 et de l'an III qui admettaient le *referendum.* La Constitution du 24 février 1793, art. 9, dit seulement du peuple souverain que « il délègue à *des électeurs* le choix des administrateurs, des arbitres publics, des juges criminels et de cassation », ce sont des électeurs du second degré ; mais il n'est pas question de délégation pour le Corps législatif qui n'avait que la proposition des lois. Dans la Constitution de l'an III, art. 132, l'idée de délégation reparaît appliquée au pouvoir exécutif : « Le pouvoir exécutif est *délégué* à un Directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale au nom de la nation. »

Rien du tout dans la Constitution du 22 frimaire an VIII. Acte additionnel du 22 août 1815, art. 67 : « Le peuple français déclare que dans *la délégation* qu'il a fait et qu'il fait de ses pouvoirs, il n'a pas entendu et n'entend pas donner le droit de proposer le rétablissement des Bourbons, etc. » Projet de constitution voté par la Chambre des représentants, le 5 juillet 1815, art. 1er : « Tous les pouvoirs *émanent* du peuple : la souveraineté du peuple se compose de la réunion des droits de tous les citoyens. » La Charte de 1830 aussi bien que celle de 1814 évite l'idée de délégation ; la Constitution du 4 novembre 1848, art. 18, dit : « Tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple. — Art. 20. Le peuple français *délègue* le pouvoir législatif à une assemblée unique. — Art. 43. Le peuple français *délègue* le pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de Président de la République. » Résolution du 17 février 1871 : « L'Assemblée nationale *dépositaire* de l'autorité souveraine... M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécutif. » La Constitution

tonome, que les nécessités politiques ont fini par imposer. Elle a cependant encore des conséquences fâcheuses qui rendent utile de la réfuter.

La théorie distingue entre la nation et ses organes représentatifs, mais il faut observer tout de suite qu'elle identifie la nation avec le corps électoral, ce qui a été l'erreur initiale de Rousseau. Il ne subsiste donc comme organes représentatifs que l'organe législatif et l'exécutif.

du 31 août 1871 : « L'Assemblée nationale, considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est *investie*... — Art. 1er. Le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République française et continuera d'exercer les fonctions qui lui ont été *déléguées* par le décret du 17 février 1871. »

Art. 7, Constitution du 24 juin 1793 : « Chaque député appartient à la nation entière. » — Art. 29, *Id.* « L'universalité des citoyens français est le souverain. » L. 5 fructidor an III, art. 2 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français. »

Et universalité des citoyens signifie universalité des individus contenus dans la nation. Rappelons-nous la salutation révolutionnaire obligatoirement adressée à chaque personne : « Citoyen, citoyenne. » L'identification du peuple et du souverain résulte encore de l'arrêté des consuls du 20 floréal an X, portant que le peuple français sera consulté sur cette question : « Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ? » et du sénatus-consulte du 14 thermidor an X, portant, art. 1er : « Le peuple français nomme et le Sénat proclame Napoléon Bonaparte, premier consul à vie. » Sénatus-consulte 28 floréal an XII et sénatus-consulte 15 brumaire an XIII : « Le *peuple français* veut l'hérédité de la dignité impériale. »

Identité de la nation, du peuple, de la patrie, dans le décret conservateur du 3 avril 1814 prononçant la déchéance de Napoléon.

Projet de constitution du 6 avril 1814, art. 2 : « Le peuple français appelle librement au trône, etc. »

Constitution du 4 novembre 1848, art. 1er : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. »

Constitution du 14 janvier 1852 : « Considérant que le peuple français a été appelé à se prononcer sur la résolution suivante : « Le *peuple veut* « le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte, etc. »

Décret impérial du 2 décembre 1852 : « Le peuple *veut* le rétablissement de la dignité impériale, etc. »

Constitution sénatus-consulte du 21 mai 1870 : « L'empereur est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel. »

Étant donné ce point de départ, elle se résume dans les propositions suivantes :

1° La volonté nationale commandante réside dans la nation identifiée avec le corps électoral; elle contient en puissance le pouvoir législatif et l'exécutif;

2° La nation est obligée de déléguer l'exercice de ces pouvoirs à des représentants qu'elle nomme;

3° Cette délégation s'analyse en un mandat avec transmission de pouvoirs, de telle sorte que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne sont pas autonomes, ils sont commis et ainsi ils réalisent leur unité d'action par l'unité d'impulsion.

En regard de ces propositions et pour les contredire, nous affirmons les propositions suivantes :

1° La volonté nationale commandante réside dans l'ensemble des organes de la nation, non pas seulement dans le corps électoral, qui ne se confond pas avec la nation et qui n'est lui-même qu'un représentant au premier degré de la nation[1];

2° Ce n'est pas la nation qui nomme les représentants qui vont constituer l'organe législatif et l'organe exécutif, c'est le corps électoral, qui n'est lui-même qu'un représentant de la nation;

3° En nommant les représentants destinés à constituer l'organe législatif et l'exécutif, le corps électoral ne leur transmet pas de pouvoirs; par conséquent, ces représentants sont autonomes, et leur unité d'action n'est réalisée que par la convergence volontaire des représentations qu'ils se font de la volonté générale.

1. Les textes constitutionnels sont très contraires à l'idée de faire résider la souveraineté dans le corps électoral, ils la font résider très correctement dans l'ensemble du peuple.

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de revenir sur les deux premières propositions. Tous nos développements antérieurs ont tendu à démontrer que le corps électoral ne se confond pas avec la nation, qu'il n'est qu'un représentant de celle-ci et un organe de gouvernement. Nous ne pourrions que nous répéter et la répétition n'ajouterait aucune force à nos démonstrations. Elles s'imposent par l'exactitude de l'analyse.

Au reste, pratiquement, la troisième proposition présente seule de l'importance. Il est incontestable que le corps électoral nomme les représentants qui vont constituer l'organe législatif, lesquels nomment à leur tour ceux qui vont constituer l'organe exécutif. Il les nomme *au nom de la nation*. La question est de savoir s'il leur transmet ou non des pouvoirs et, par conséquent, si l'unité d'action est obtenue par impulsion initiale.

Notons que la question de la transmission des pouvoirs n'est pas la même que celle de l'action politique que le corps électoral peut exercer sur le Parlement; il n'est pas douteux que cette action politique ou cette pression du corps électoral n'existe; mais exercer une pression sur le Parlement, ce n'est pas la même chose que transmettre des pouvoirs au Parlement.

D'après la doctrine classique, la délégation s'analyserait en un mandat avec transmission de pouvoirs : mais quel mandat?

Laissons de côté la question de la délégation *législative* que nous retrouverons à l'article suivant : la plupart des attributions des organes constitutionnels sont établies à l'avance par la loi, nous verrons plus loin que ces règles statutaires ne cachent pas le moins du monde un mandat, mais simplement un phénomène de consécration d'institutions. Ne nous occupons que de la délégation *actuelle* qui

serait censée donnée aux représentants élus dans l'opération des élections, par conséquent, ne nous occupons que du prétendu mandat électif. Quels sont les caractères de ce mandat?

Ici, flottement et bifurcation parmi les partisans de la théorie, provenant de la contradiction qu'il y a entre la donnée de la délégation de la souveraineté et le fait du gouvernement représentatif.

Ceux qui n'admettent que la logique de la délégation voient dans le mandat électif un mandat impératif sur un programme déterminé et, par conséquent, une transmission de pouvoirs. Ceux-là sont conséquents avec eux-mêmes; malheureusement, ils se heurtent à des impossibilités pratiques. Ce n'est pas, comme on l'a dit, que le mandat impératif soit incompatible avec l'idée de la délégation conférée au nom de la nation entière, et nous ferait rétrograder vers la procuration donnée par un collège électoral particulier; après tout, de même que le collège électoral aurait conféré le mandat au nom de la nation entière, il pourrait le retirer au nom de la nation entière. La véritable impossibilité est qu'on ne peut concilier le mandat impératif des députés avec l'autonomie du Parlement, et notamment avec cette règle fondamentale que les Chambres sont maîtresses de leur ordre du jour; c'est que le mandat impératif ne peut être concilié qu'avec le régime des congrès (v. *supra*, p. 68).

Ceux qui veulent tenir compte des faits, de l'autonomie du Parlement et de celle du pouvoir exécutif, sont plus sages, mais, en conservant l'idée de la délégation, ils sont inconséquents, car ils ne savent plus quoi mettre dans le mandat électif. Ils en font un mandat tellement général, tellement sans responsabilité et tellement sans transmission de pouvoirs, que ce mandat n'est plus qu'une forme vide

et que la figure juridique de la délégation reste impossible à déterminer[1].

Et malgré tout, même sous cette forme atténuée, la doctrine de la délégation de la souveraineté produit des effets fâcheux, parce qu'elle constitue une mauvaise orientation politique.

Dans les réalités de la politique, il est certain que la volonté de la majorité du corps électoral a été trop souvent prise pour la volonté de la nation et que, sous ce prétexte, des mesures ont été décidées contre lesquelles la volonté générale a protesté sans s'y être ralliée jamais ; à tel point que l'opinion publique a fini par se soulever contre le corps électoral, tel qu'il est organisé, et par demander une nouvelle organisation du suffrage. C'est la meilleure preuve que la volonté électorale ne se confond pas avec la volonté générale ; si elle se confondait avec elle, jamais l'organisation du suffrage ne serait changée sous la pression de l'opinion publique ; l'opinion publique ne déborderait pas l'opinion électorale, tandis que visiblement elle la déborde.

D'autre part, il est certain que la doctrine de la délégation est responsable de la lente désorganisation du gouvernement et de l'affaiblissement graduel du principe d'autorité ; ce n'est pas impunément que, pendant un siècle, on vit sur ces idées que le gouvernement n'est rien par lui-même, qu'il n'est qu'un commis, que la volonté nationale est tout, une volonté nationale qui, cependant, ne se montre jamais en personne, qui se confond pratiquement avec la majorité électorale. Le gouvernement a beau conserver la compétence technique qui fait sa force, il n'ose plus s'en servir, il perd le sentiment de son autonomie.

D'ailleurs, si l'on combine les deux idées de la toute-

1. Cf. Pujol, *op. cit.*, p. 75 et s.

puissance de la volonté électorale et de la subordination du gouvernement, on aboutit logiquement au régime de la Convention : une chambre unique, cumulant le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et marchant sur l'injonction des clubs, des comités électoraux ou des sections du peuple. Ce régime, qui s'est réalisé une fois, est resté le rêve secret des partisans conscients de la doctrine de la délégation de la souveraineté.

Art. III. — Le gouvernement représentatif autonome.

I. — *De l'autonomie fondamentale des représentants et, par conséquent, de l'autonomie fondamentale des pouvoirs de gouvernement.*

Lorsqu'à la section précédente nous avons défini les pouvoirs de gouvernement, le pouvoir électif, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, nous les avons définis comme autonomes, nous avons dit : ce sont des compétences pour la domination qui ont le droit de se mettre en mouvement d'elles-mêmes, et d'ailleurs, depuis, nous avons eu l'occasion de remarquer qu'il n'en était pas de même de la force publique; elle est bien, elle aussi, une compétence pour la domination, mais elle n'a pas le droit de se mettre en mouvement d'elle-même.

Ce n'est pas parce que les pouvoirs de gouvernement sont confiés à des représentants qu'ils doivent perdre de leur autonomie; mais alors, il faut que les représentants eux-mêmes soient autonomes. Il y a à construire une théorie du gouvernement représentatif autonome dans laquelle les représentants auront l'initiative des mesures, et où la volonté générale, n'aura qu'un pouvoir d'assentiment ou d'adhésion; l'unité de la souveraineté nationale sera quand même recomposée, parce que l'assentiment de la volonté

générale sera demandé d'une façon actuelle pour chaque mesure de gouvernement, et parce que, d'ailleurs, chaque mesure de gouvernement sera déjà une *représentation* de cette même volonté générale. Surtout, observons que c'est en représentant la volonté générale que les représentants deviennent des *organes* de la nation. Dans un langage exact, il faudrait dire représentants de la volonté générale et non pas représentants de la nation; mais cette rigueur de langage est difficile, parce que les représentants de la volonté générale deviennent les organes de la nation [1].

1. Cette théorie du gouvernement représentatif autonome va être construite avec des matériaux entièrement français, avec la donnée française des représentants et avec la donnée française de la volonté générale. A première vue, elle semble se confondre avec la théorie allemande de l'organe et nous avons cru nous-même à cette similitude (*Principes de Droit public*, p. 436 et p. 661, en faisant toutefois subir quelques retouches à la théorie de l'organe.) Un examen plus attentif nous a révélé une différence essentielle. La théorie de l'organe a pour base uniquement la solidarité des différentes parties d'un tout organique, elle dit : « Ma main, qui est un organe de mon corps, engage mon corps, parce qu'elle est organiquement solidaire de mon corps. » Cette théorie ne fait pas intervenir la volonté générale de l'organisme et, par suite, ne fait pas ressortir le caractère essentiel des organes représentatifs qui est que ce sont des volontés particulières susceptibles de produire des « représentations » de la volonté générale, sauf adhésion ultérieure de celle-ci. En d'autres termes, la théorie allemande de l'organe ne pose pas la question sur le terrain de la manifestation de volonté, mais sur celui de la solidarité. Or, ce n'est pas la même chose. Si nous nous plaçons sur le terrain de la solidarité, nous remarquons que la responsabilité du corps est engagée par des actes des agents qui ne sont pas des manifestations de volonté, qui ne sont que des actes matériels ; la conséquence serait que tous les agents d'une administration publique seraient des organes et qu'on ne pourrait plus faire la distinction, pourtant classique, entre les organes représentatifs qui, produisant des manifestations de volonté, ont l'exercice des droits et les simples agents qui n'ont pas l'exercice des droits. (Cf. mon *Précis de Droit admin.*, 7e édit., p. 114 et s.; p. 491.)

Il convient donc de laisser de côté la théorie allemande de l'organe pour construire une théorie française de la représentation avec ces trois éléments : 1o *représentations mentales* de la volonté générale produites

Le présent numéro sera consacré à développer l'idée de l'autonomie du représentant dans les représentations qu'il se fait de la volonté générale de la nation, et ce, malgré ce que l'on appelle improprement la « délégation législative ». Dans les numéros suivants, nous développerons l'idée de l'investiture que la nation établit sur ses représentants, afin qu'ils agissent réellement en son nom, et celle de l'assentiment actuel qui est sollicité de la volonté générale pour chaque mesure de gouvernement, grâce à l'organisation du régime de la publicité et de l'opinion.

I. Sur l'autonomie fondamentale des représentants de la nation, M. Esmein, dont l'orthodoxie en matière de droit constitutionnel classique n'est pas discutable, s'exprime de la manière suivante (*Élém. de Droit constit.*, 5e édit., p. 540) :

« Ce qui caractérise les représentants du peuple souverain, c'est que, dans la limite des attributions qui leur sont conférées, ils sont appelés à décider librement, *arbitrairement*, au nom du peuple, qui est censé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche. Le délégué du souverain qui n'aurait en aucun cas un pouvoir de décision propre, dont tous les actes seraient déterminés d'avance par

par les représentants et adaptées par eux aux besoins de l'action ; 2° autonomie des représentants dans la tâche qu'il se donnent de représenter en action la volonté générale ; 3o ratification de la volonté générale. Ainsi, il sera entendu que la représentation politique ne concerne que la catégorie des représentations mentales, c'est-à-dire des manifestations de volonté souveraines, et laisse en dehors tout ce qui n'est pas manifestation de volonté.

On ne pourra, d'ailleurs, pas reprocher à cette théorie d'introduire une dualité d'éléments *à l'intérieur de la personne juridique*, car elle ne concerne pas la personne juridique ; nous avons averti que la théorie de la souveraineté nationale ne concernait que l'institution nationale et ne visait que des phénomènes prépersonnels d'organisation. (Sur la théorie allemande de l'organe, cf. Michoud, *La Théorie de la personne morale*, I, p. 131 ; Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, I, p. 307.)



des règles légales ou par des instructions obligatoires ou qui ne pourrait rien décider sans la ratification (formelle) du souverain, celui-là ne serait pas un vrai représentant. « Dans l'ordre et les limites des fonctions constitutionnel-« les, ce qui distingue, disait Barnave, le représentant de « celui qui n'est que simple fonctionnaire public, c'est qu'il « est chargé dans certains cas de *vouloir pour la nation*, « tandis que le simple fonctionnaire n'est jamais chargé « que d'agir pour elle [1]. » Et dans le même débat, Rœderer distinguait soigneusement les *pouvoirs représentatifs* et les pouvoirs commis [2]. »

D'ailleurs, bien que le gouvernement représentatif s'exprime essentiellement par le régime électoral, la qualité de représentant autonome de la nation se retrouve aussi bien dans les organes de la nation qui ne sont pas électifs; écoutons encore M. Esmein (*eod. loco*) :

« Cette qualité de représentant, ainsi entendue, apparaît déjà chez les magistrats qui ont l'exercice du pouvoir judiciaire, bien qu'ils ne soient chargés, en principe, que d'appliquer la loi. Non seulement, en effet, c'est par un acte libre de leur intelligence uniquement déterminé par les règles scientifiques de l'interprétation juridique qu'ils appliquent les textes généraux aux espèces particulières, mais aussi et surtout, là où règne le système des preuves morales et non légales, ils décident les points de fait d'après leur conscience et leur clairvoyance personnelle.

« Ce caractère représentatif est plus nettement marqué,

1. Assemblée constituante; séance du 10 août 1791.

2. « Les députés au Corps législatif sont non seulement représentants du peuple, mais encore représentants du peuple pour exercer un *pouvoir représentatif*, par conséquent égal à celui du peuple, indépendant comme le sien, tandis que les administrateurs ne sont représentants du peuple que pour exercer un *pouvoir commis*, un pouvoir subdélégué et subordonné. »



plus largement ouvert, chez le titulaire du pouvoir exécutif, partout où la constitution admet un pouvoir exécutif plus ou moins indépendant. A côté des cas où il intervient simplement comme administrateur et pour faire exécuter la loi, il est des actes de gouvernement nombreux et importants qu'il détermine librement dans la mesure de son indépendance constitutionnelle.

« Enfin, la plénitude du caractère représentatif apparaît dans les assemblées législatives; leur rôle est uniquement de vouloir et de décider *arbitrairement*, sauf sur les points que la constitution leur interdit.

Ainsi les organes représentatifs de la nation sont autonomes, ils se forment à eux-mêmes et spontanément les représentations de la volonté générale de la nation qui leur sont nécessaires pour agir; ils ont le pouvoir propre de décision, ils veulent *pour la nation*, mais par eux-mêmes.

Quelle est la source de leur pouvoir? M. Esmein répond : La nation, qui est « la source constante de toute autorité » (*op. cit.*, p. 349). Mais alors nous retombons dans la théorie de la délégation et la contradiction est flagrante. Si les représentants puisent leur pouvoir dans la nation, c'est-à-dire dans la volonté générale, ils sont des délégués et ils ne sont pas autonomes; s'ils sont autonomes, ils ne sont pas des délégués, et alors ils ne puisent pas leurs pouvoirs dans la volonté générale. On espère sortir de la difficulté en invoquant l'idée d'une délégation avec un mandat tellement indéterminé qu'il laisserait toute liberté d'action au représentant; c'est l'expédient dont se sert M. Esmein, mais ce n'est pas une solution, car cela ne résout pas l'antinomie du pouvoir propre de décision et de la délégation.

Si l'on veut être logique, il faut admettre que les représentants de la nation ont un pouvoir propre qui ne leur est pas transmis par la volonté générale de la nation. Nous



avons vu plus haut en quoi consistent les compétences du pouvoir électif, du pouvoir législatif ou délibérant et du pouvoir exécutif (v. *supra*, p. 53 et s.). Ces compétences ne sont pas transmises par la volonté générale et, d'ailleurs, la nation ne constitue pas elle-même ses représentants, *ils se constituent* et la volonté générale accepte le fait accompli.

Elle ne constitue pas ses représentants et elle ne constitue pas davantage leurs attributions et leurs compétences, tout cela *se constitue* à la façon d'événements qui s'accomplissent historiquement et non pas à la façon de volontés qui s'exécutent.

Prenons pour exemple la constitution de nos organes représentatifs actuels : les ministres sont nommés par le chef de l'État, lequel est nommé par le Parlement, lequel est nommé par le corps électoral. Tout repose donc sur le corps électoral et toute la question est de savoir si le corps électoral est constitué par un acte de volonté de la nation ou s'il se constitue tout seul.

Il est impossible de soutenir que le corps électoral soit constitué par un acte de volonté de la nation. M. Esmein, qui est le plus classique de nos auteurs, prétend seulement que le corps électoral est chargé d'une fonction au nom de la nation (*Élém. Dr. constit.*, I, 5[me] édit., p. 306).

Mais qui l'a chargé de cette fonction?

Ce ne peut pas être la nation par un acte de sa volonté : 1° parce que la nation, en tant que volonté agissante et commandante, n'a pas une réalité qui soit pratiquement séparable de celle du corps électoral; sans doute, elle ne peut pas être identifiée avec celui-ci, mais elle ne peut pas non plus en être séparée pour l'action; 2° parce que l'on ne perçoit pas l'opération par laquelle la nation constituerait son corps électoral. Là, cependant, on nous arrête et l'on objecte que cette opération existe et que c'est tout simple-



ment le vote des lois organiques électorales; le corps électoral serait donc constitué par la loi, au nom de la volonté générale de la nation.

Nous allons traiter dans un instant cette question de la consécration des institutions politiques par la loi, à propos de la question de la délégation législative. Mais, auparavant, demandons-nous ce qui se produira si nous n'admettons pas que la nation constitue le corps électoral par la loi organique, comme par un acte créateur.

Il faudra convenir que le corps électoral se constitue de lui-même, à la façon d'un fait qui devient une institution par l'adhésion de la volonté générale. Et le corps électoral se constitue spontanément, à la façon d'un fait, par suite de l'autonomie avec laquelle les individus s'affirment électeurs et représentants de la nation, et parce que le droit de suffrage se dégage dans les individus comme un droit individuel. C'est cette force spontanée d'affirmation du droit individuel qui a amené le suffrage universel des hommes et qui amènera, d'une façon tout aussi irrésistible, le suffrage universel des femmes.

Sans doute, M. Esmein prétend que le suffrage individuel n'est qu'une fonction sociale nécessairement conférée aux individus par la loi au nom de la nation (*op. cit.*, p. 306 et suiv.). Mais cette explication, outre qu'elle fait intervenir l'idée de nécessité qui n'est guère juridique, a l'inconvénient de ne pas expliquer la force propre d'expansion du principe du suffrage universel, laquelle, au contraire, s'explique parfaitement par le droit autonome de l'individu de se porter représentant de la nation.

Voilà donc le mécanisme de la constitution spontanée et autonome du pouvoir électif. Les individus, à un certain degré de civilisation, estiment avoir la capacité suffisante pour formuler leur sentiment au sujet du gouvernement

de la nation; la conscience de cette capacité les conduit à l'affirmation de leur droit d'électeur, c'est-à-dire de représentant, car ils sont eux-mêmes les premiers représentants de la nation[1]. Quand les individus pénétrés de ce sentiment sont en majorité, le suffrage universel est reconnu par la loi, l'ensemble des électeurs constitue le corps électoral, lequel se produit ainsi à la façon d'un fait majoritaire et ce fait est reconnu par la loi. Il est accepté ensuite par la volonté générale de la nation, mais il n'en provient pas par un acte de création; ici, comme partout, la volonté générale ne fait que des actes d'adhésion.

La consécration des institutions politiques par la loi doit être substituée à « la délégation législative ». — Toute l'organisation constitutionnelle étant consacrée par des lois organiques, il faut choisir entre deux interprétations de ces lois : ou bien elles sont des actes de volonté de la nation par lesquels celle-ci crée et délègue des pouvoirs, ou bien elles ne sont que la consécration d'institutions spontanées.

Soit cette disposition de la loi du 25 février 1875, art. 3 : « Le président de la République dispose de la force armée. » Délégation législative, cela voudrait dire que, par la loi du 25 février 1875, la nation, représentée d'ailleurs par le corps électoral de 1871 et aussi par l'Assemblée nationale issue des élections de 1871, aurait délégué au chef de l'État le pouvoir de disposer de la force armée.

Institution consacrée par la loi, cela veut dire que, par la loi du 25 février 1875, il a été reconnu que le chef de l'État, qui d'ailleurs avait toujours eu dans le passé la disposition de la force armée, et qui, par la force des choses, l'aura tou-

1. V. *supra*, p. 87, le passage où M. Esmein lui-même admet cette

jours, devait être reconnu officiellement comme chef de la force armée.

Du rapprochement de ces deux définitions jaillissent des différences :

1° Dans la doctrine de la délégation législative, il y aurait transmission d'un pouvoir par l'intermédiaire du mécanisme législatif et électoral, tandis que dans la doctrine de l'institution légale, il n'y aurait pas transmission d'un pouvoir, mais consécration d'un pouvoir résultant des faits. Or, il est facile de montrer que la nation, c'est-à-dire la volonté générale, n'a pas en soi les pouvoirs que l'on suppose qu'elle pourrait ainsi transmettre.

Ainsi, par exemple, la nation n'a pas en soi le pouvoir de disposer de la force armée; avec le régime actuel de la nation armée, cela signifierait que la nation armée a le pouvoir de se mettre en mouvement d'elle-même, sans chef. Ce serait la négation d'un fait évident, la nécessité dans une armée du commandement militaire imposé; ce serait la transformation de l'armée en une garde nationale.

Et, sans doute, l'exemple de la « disposition de la force armée » est spécialement choisi pour montrer l'absurdité de l'hypothèse de la transmission d'un pouvoir que la nation n'a pas et ne peut pas avoir; mais cette absurdité, qui est ici plus évidente, n'en existe pas moins dans les autres cas. Ainsi, le président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres (l. 25 février 1875, art. 3). Cette initiative des lois est-elle également déléguée par la nation? La nation peut-elle être considérée comme ayant l'initiative des lois? Cela est contraire à tout le développement historique, et, même dans les pays où existe le vote direct des lois par le peuple assemblé en ses comices, le peuple n'a pas l'initiative des lois. En Suisse, le peuple, par un pétitionne-

ment, peut demander le *referendum* sur une loi, mais ce n'est pas lui qui formulera la proposition de la seconde loi, si la première est rejetée.

Ainsi, la doctrine de la délégation législative n'est pas conforme aux faits dans l'idée de transmission des pouvoirs qu'elle implique.

2° Elle ne l'est pas davantage dans l'idée qu'elle se fait de la force créatrice des lois. En somme, elle imagine que les institutions consacrées par les lois ne subsistent que par la volonté créatrice toujours tendue du législateur. De la sorte, les institutions politiques seraient perpétuellement l'œuvre d'une volonté législative en action; créées par un acte de volonté législative, elles persisteraient par le renouvellement continuel de cet acte de volonté.

Au contraire, la doctrine de l'institution légale prétend que les lois une fois votées cessent d'être des actes de volonté législative, elles deviennent des faits; si elles se maintiennent, c'est par leur adaptation à l'ensemble des faits, et si l'on veut ramener l'ensemble des faits à un consentement de la nation, c'est par leur adaptation au consentement diffus de la volonté générale de la nation, d'ailleurs implicite, et non pas par leur adaptation au consentement précis et déterminé du corps électoral ou de l'appareil législatif.

La doctrine de la délégation législative conduirait logiquement à l'emploi exclusif, en matière d'interprétation des lois, de la méthode qui consiste à invoquer la *volonté du législateur* considérée comme toujours persistante et comme accompagnant la loi à travers les âges, et l'on sait combien est désuète cette méthode d'interprétation.

3° Enfin, pour juger définitivement la doctrine de la délégation législative, il suffit de déplacer la question et de la poser à propos d'institutions qui ne soient pas constitu-

tionnelles. Après tout, si la nation est capable de créer par un acte de volonté législative l'institution de la présidence de la République ou bien celle des deux Chambres législatives, et si cette institution ne subsiste ensuite que par le maintien de cette volonté créatrice, pourquoi ne serait-elle pas capable aussi bien de créer et de maintenir, par sa seule volonté législative, l'institution du mariage ou celle du divorce? On voit de quoi il retourne. La doctrine de la délégation législative n'est pas autre chose, sous couleur de souveraineté nationale, que la doctrine de la toute-puissance créatrice de la loi, doctrine condamnée sur le terrain spécial de la technologie de la loi, mais qui s'est réfugiée sur le terrain constitutionnel, et même uniquement sur celui des lois organiques; car, si l'on disait à ceux qui soutiennent la délégation législative pour les lois organiques, que les lois constitutionnelles, prises dans leur ensemble, sont créatrices de la constitution et que les constitutions écrites n'ont que la valeur d'une création légale, ils seraient les premiers à protester. Or, on ne voit pas en quoi les lois organiques mériteraient d'être mises à part, elles n'organisent pas, elles constatent des organisations.

Au contraire, la doctrine de l'*institution légale*, en matière organique, se ramène à la doctrine générale de la spontanéité des institutions consacrées par les lois et du simple pouvoir déclaratif et récognitif de la loi, qui est incontestablement la plus sage et la plus conforme aux données de l'évolution historique des sociétés.

Ainsi, les organes représentatifs sont autonomes, malgré que leurs attributions soient déterminées par la loi. Ce sont des institutions sociales reposant sur des faits, sur la nature des choses, et non pas sur des délégations de pouvoirs[1]. Ils sont autonomes vis-à-vis de la volonté générale

1. Rien ne démontre mieux la vérité de cette doctrine que l'histoire

de la nation, radicalement autonomes. Celle-ci ne leur transmet aucun pouvoir, pas plus qu'elle n'en transmet au mari dans son ménage, au propriétaire dans son domaine,

de la justice retenue et de la justice déléguée en matière administrative, histoire qui a la valeur d'une leçon de choses.

On sait qu'en France, à la suite de la Révolution qui a été pour notre organisation administrative un *novus rerum ordo*, une juridiction administrative s'est organisée, mais tout d'abord elle n'a pas été séparée de l'administration active; du moins elle se confondait avec l'administration active en la personne du chef de l'État, sans doute en vertu de cet ancien adage : *Toute justice émane du roi.* En fait, les décisions contentieuses étaient délibérées par le Conseil d'État, mais elles n'étaient censées prises qu'après avoir été revêtues de la signature du chef de l'État, et elles se présentaient sous la forme de décrets en conseil d'État. On appelait cela la *justice retenue* du chef de l'État. Les choses marchèrent ainsi jusqu'à la loi du 24 mai 1872, dont l'article 9 dispose : « Le Conseil d'État statue souverainement en matière contentieuse administrative. » Désormais, le Conseil d'État rendit ses décisions contentieuses sous la seule signature de son vice-président ou de son président de section, et sous la forme d'arrêts. On traduisit ce changement par l'expression de *justice déléguée* et on opposa justice déléguée à justice retenue. De plus, il convient de noter que le Conseil d'État, depuis 1872, décide, en effet, « au nom du peuple français », tandis qu'auparavant il délibérait « au nom du chef de l'État ».

Est-ce à dire qu'en 1872, par la loi du 24 mai, le peuple français ait délégué au Conseil d'État le pouvoir de rendre la justice administrative à sa place? Non. S'il est une mission dont le peuple soit incapable de s'acquitter, c'est bien de rendre la justice administrative. On a pu encore constituer un jury criminel, parce que les questions de culpabilité ne mettent en jeu que l'instinct du bien et du mal; on a pu constituer un jury d'expropriation, parce que la question d'évaluation des immeubles est éminemment simple. Et encore ces deux jurys sont-ils l'objet de beaucoup de critiques. Mais qui donc oserait soumettre à un jury les questions de fond du droit administratif? La compétence prétendue de la nation serait la négation du principe de la division du travail, du principe des spécialités et des compétences techniques qui sont devenus des réalités incontestables de nos civilisations modernes.

Alors, que s'était-il donc passé en 1872? Simplement ceci, qu'on s'était aperçu qu'une évolution historique était accomplie et que le Conseil d'État était devenu *en fait* une institution autonome. D'une part, vis-à-vis du chef de l'Etat, il avait conquis son autonomie, celui-ci contresignait toujours ses décisions. D'autre part, vis-à-vis du public, il avait conquis, grâce à la valeur de sa jurisprudence, une autorité propre. Il

au patron dans son usine. Les pouvoirs publics sont autonomes, au même titre que les pouvoirs privés.

Ils le seraient dans un État qui se créérait de toutes pièces et d'une façon artificielle de nos jours; ils le sont *a fortiori* dans les États dont la formation a été historique et où la souveraineté á appartenu au gouvernement avant d'appartenir à la nation.

En effet, historiquement, le gouvernement est antérieur à la nation et il a contribué à la créer; il lui a été pendant longtemps extérieur. Le jour où il s'est incorporé à la nation, il n'a pas perdu pour cela son autonomie; seulement, cette autonomie s'est trouvée subordonnée d'une certaine façon, en ce sens qu'elle est devenue une sorte de droit de décision provisoire, sauf assentiment de la nation.

II. — *De l'investiture établie par la nation sur ses représentants.*

Sans doute, les représentants sont autonomes dans les représentations qu'ils se font de la volonté générale, cependant leur autonomie n'est pas absolue, elle est surveillée et contrôlée. Il y a d'autres exemples d'autonomie contrôlée, celle des départements et des communes, par exemple, dans l'État décentralisé administrativement; celle des États particuliers dans l'Etat fédéral. L'autonomie con-

était entré dans l'ordre des choses accepté de tous comme une des autorités de l'État et ainsi la loi de 1872 n'avait qu'à consacrer le fait. Il n'y a dans l'expression « justice déléguée » qu'une faute de langage, on devrait dire « justice instituée », voilà tout.

Et c'est ainsi qu'au cours de l'évolution historique, bien d'autres organisations se sont *instituées*. C'est ainsi, par exemple, que le système des deux Chambres s'est institué, c'est-à-dire est entré dans l'ordre des choses accepté de tous, à cause des services qu'il a rendus, et que le système de la Chambre unique aurait aujourd'hui bien de la peine à s'établir.

trôlée des représentants de la nation dans le gouvernement représentatif est du type que nous avons appelé l'investiture[1].

La donnée de l'investiture diffère de celle de la délégation en ce qu'elle n'implique pas une transmission de pouvoirs; déléguer quelqu'un, c'est l'envoyer en lui conférant un pouvoir; investir quelqu'un, c'est lui dire : Vous exercerez votre pouvoir propre, mais vous l'exercerez en mon nom. Ainsi l'investiture respecte, chez l'agent investi, le caractère autonome de son pouvoir et lui impose simplement l'obligation d'exercer ce pouvoir avec une certaine orientation, au nom de l'investissant. Trois éléments caractérisent l'investiture : 1° l'agent n'agit pas pour son propre compte ni en son propre nom, mais pour le compte et au nom d'un maître; 2° il est obligé d'agir ainsi par une certaine situation qui lui est faite et par certaines sûretés qui sont prises contre lui; 3° néanmoins, il est autonome en ce que son pouvoir d'action lui est propre et qu'en outre il a l'initiative de ses actes.

Telle est bien la condition des pouvoirs de gouvernement ou des organes représentatifs vis-à-vis de la volonté générale de la nation : 1° ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif, ni le pouvoir électif n'agissent en leur propre nom ni pour leur propre compte; tous agissent pour le compte et au nom de la nation, c'est-à-dire de la volonté générale qui est leur maître; 2° les pouvoirs de gouvernement sont tenus d'agir ainsi, soit par la façon même dont ils sont constitués, soit par la domination qu'ils exercent les uns sur les autres, soit par les règles de la procédure constitutionnelle; 3° néanmoins, ils sont autonomes, leur pouvoir d'action ne provient point de la volonté générale,

1. V. mes *Principes de Droit public*, ch. x, p. 434.

laquelle n'est pas un pouvoir d'action; il prend sa source dans leur propre compétence (v. *supra*, p. 40 et s.).

Leur compétence est de se faire des représentations de la volonté générale qui soient adaptées à l'action; les représentants représentent parce qu'ils marchent d'après des représentations mentales qu'ils se font de la volonté du représenté. Là est l'essence du régime représentatif[1].

Cette marche est autonome, mais elle est contrôlée par un régime d'investiture.

A son tour, le régime de l'investiture, qui caractérise la situation des représentants de la nation, est un régime de *gestion d'affaire contrôlée*. Les représentants sont des gérants d'affaires, d'abord parce qu'ils se nomment eux-mêmes (les électeurs qui nomment les députés, lesquels nomment le chef de l'État, etc., ont commencé par se nommer eux-mêmes, c'est-à-dire par se constituer eux-mêmes électeurs, le droit de suffrage étant un droit individuel); ensuite, parce qu'ils ont l'initiative de leurs actes; mais ce sont des gérants d'affaires contrôlés et contre lesquels des précautions sont prises par le régime constitutionnel. Il n'y a pas jusqu'à l'adhésion de la volonté générale, sollicitée par le régime de la publicité, qui ne rappelle la ratification du maître et qui ne complète ainsi la physionomie de la gestion d'affaire contrôlée.

Le contrôle de la nation sur ses représentants gérants

1. On remarquera combien il est naturel que le régime représentatif repose sur des représentations mentales de ce que veut le représenté. Que le représentant soit un mandataire ou un gérant d'affaire, il marche toujours d'après des représentations mentales. Seulement, dans le cas du mandataire, ces représentations mentales ont été préparées et arrêtées par le mandant et transmises dans une procuration dont elles constituent les instructions; au contraire, dans le cas du gérant d'affaire, ces représentations mentales sont imaginées par le représentant lui-même, qui, spontanément, se met à la place du maître de la chose.

d'affaires est le point sur lequel il convient d'insister; il comporte trois séries de mesures : l'incorporation à la nation des différents pouvoirs de gouvernement; l'assujettissement de ces pouvoirs à l'observation de procédures constitutionnelles; la ratification de la volonté générale obtenue par le régime de la publicité.

Incorporation des organes de gouvernement à la nation. — Pour cela, trois procédés ont été employés : des règles statutaires ont été élaborées qui définissent les attributions des différents organes, qui transforment leurs pouvoirs en des fonctions publiques permanentes, séparables du titulaire actuel, et qui déterminent par avance la ligne de conduite qui doit être suivie; en outre, les pouvoirs et les organes de gouvernement ont été conçus et distribués de façon à ce qu'ils soient subordonnés les uns aux autres et à ce que celui qui domine les autres soit, par son organisation même, le plus près possible de la nation; enfin, les hommes qui constituent ces organes de gouvernement sont considérés comme étant éminemment renouvelables et interchangeables, de façon à ce qu'ils ne se séparent de la nation que dans la mesure strictement exigée par la fonction.

1° *Règles statutaires qui déterminent les attributions des organes.* — Ces règles, qui peuvent être coutumières ou légales, mais qui, dans les États modernes, par surcroît de précaution, sont en principe légales et écrites, sont en somme les règles du droit public et particulièrement du droit constitutionnel. Leur importance est extrême en ce qu'elles opèrent la séparation de la compétence et de l'organe. Et cette séparation a pour résultat de permettre d'établir d'avance, avec l'assentiment de la volonté générale, le programme abstrait de chacune des compétences. C'est ce que le droit constitutionnel et le droit administratif appellent déterminer les attributions et les procédures; les attribu-

tions, ce sont les compétences; les procédures, ce sont les manières de faire, les formes à observer.

Une fois le programme d'une compétence ainsi déterminé par les règles statutaires, la compétence devient une chose séparable de l'organe : il y a une présidence de la République séparable de la personne actuelle du président, un ministère séparable de la personne actuelle du ministre, une compétence législative et délibérante qui peut être confiée soit à une Chambre unique, soit à deux Chambres, etc. Ce qui peut sortir de l'activité de cette présidence de la République ou de l'activité de ces Chambres législatives, dont les compétences sont réglées et orientées vers le bien de l'État, est, dans une large mesure, facile à prévoir et adapté d'avance à la volonté générale, car toutes ces règles statutaires sont acceptées par la volonté générale. Ainsi que nous l'avons observé dans nos *Principes de Droit public*, il est de l'essence de la législation de déterminer l'avenir et de l'annexer au présent[1].

2° *Distribution des pouvoirs et des organes de gouvernement conçue de façon à assurer la suprématie de la nation.* — Les pouvoirs de gouvernement ne sont pas des productions artificielles de la volonté humaine, il y a en eux quelque chose de nécessaire; néanmoins, la volonté peut influer sur leur répartition et sur leur arrangement, et l'organisation de la souveraineté nationale n'a pu se réaliser sans quelques-uns de ces arrangements volontaires.

Rappelons que l'analyse nous a révélé, dans les pays modernes à souveraineté nationale, trois pouvoirs réels de gouvernement : le pouvoir électif dont la compétence est d'émettre des volontés implicites; le pouvoir législatif dont la compétence est de délibérer des manifestations de volonté

1. *Principes de Droit public*, chap. XIII, p. 621.

raisonnées; le pouvoir exécutif dont la compétence est de passer à l'exécution et à l'opération.

Or, voyons comment, dans notre démocratie française, est conçue la distribution de ces pouvoirs. Le pouvoir exécutif, qui est le plus agissant de tous, dont l'activité juridico-technique est quotidienne et multiforme, ayant à parer aux besoins incessants des services publics, à pourvoir à la sûreté extérieure et intérieure de l'État, le pouvoir exécutif, qui déjà est astreint à l'observation rigoureuse des lois existantes, est en outre placé sous le contrôle du pouvoir législatif. C'est le Parlement qui a la nomination du chef de l'État, c'est lui aussi qui fait et défait les ministres, lesquels sont responsables devant lui. Le Parlement, organe du pouvoir législatif, est déjà plus près de la nation que le personnel administratif, par la raison qu'il est composé de huit à neuf cents membres qui ne sont pas enfermés dans l'atmosphère spéciale d'une activité technique et qui, par suite, sont mêlés à la vie réelle de la nation.

Néanmoins, si le Parlement était composé de membres dont la charge serait héréditaire, comme par exemple la Chambre des lords en Angleterre, ne participant à la vie de la nation que par la gestion de la fortune personnelle que représente leur pairie, il ne tarderait pas à s'émanciper et à s'ériger en une aristocratie égoïste. Le danger a été conjuré par la constitution d'un troisième pouvoir, le pouvoir électif, qui tient le pouvoir législatif sous sa dépendance parce qu'il est chargé d'en nommer les membres à l'élection et dont l'organe, qui est le corps électoral, se confond en fait à peu près avec la nation.

Nous avons insisté plus haut (*supra*, p. 29) sur ce que le corps électoral n'est pas la même chose que la nation, parce qu'il est toujours plus restreint, parce qu'il a son organisation spéciale qui l'en sépare. Toutes ces observations

restent vraies, mais il est vrai aussi que le corps électoral, dans un régime de suffrage universel, par sa composition matérielle, se rapproche de la nation autant qu'il est possible de s'en rapprocher. Ils sont tellement mêlés l'un à l'autre que le corps électoral ne peut pas s'ériger en une aristocratie qui serait placée au-dessus de la nation. Par suite, la volonté électorale, quoique distincte de la volonté générale, en subit cependant l'influence d'une façon directe. Elle en est la représentation la plus approchante.

Ainsi, le pouvoir exécutif est maîtrisé par le pouvoir législatif, lequel est maîtrisé par le pouvoir électif, lequel, sans être tout à fait la nation, ne peut cependant pas s'insurger contre elle. Sans doute, il y a l'inconvénient, dans le corps électoral lui-même, de l'oppression de la minorité par la majorité; mais c'est à quoi tendent à remédier des réformes comme la représentation proportionnelle, etc...

3° *Les hommes qui constituent les organes de gouvernement sont éminemment interchangeables et renouvelables.* — Pour que le régime électif fonctionne avec aisance et, aussi, pour que les pouvoirs publics ne soient pas accaparés à la longue par de certaines familles ou de certaines coteries qui pourraient s'insurger contre la nation, il importe que les fonctions gouvernementales soient largement ouvertes à tous les citoyens et aussi qu'elles ne soient confiées à un même individu que pour un laps de temps très court. C'est à quoi pourvoient le principe de l'égale admission aux places et aux emplois, et le principe du renouvellement fréquent des fonctions électives. De la sorte, le pouvoir électif reste le maître de renouveler largement le personnel gouvernemental, en puisant dans le réservoir inépuisable de la nation, et le personnel gouvernemental ne peut pas se créer des intérêts de classe distincts de ceux de la nation. Il ne se met en opposition avec celle-ci que dans la mesure

strictement nécessaire à l'accomplissement de la fonction gouvernementale. Il commande à la nation sujette, mais c'est uniquement la fonction qui commande par l'intermédiaire des compétences légales et tout cet arrangement est accepté d'avance par la volonté générale.

III. — *De la gestion d'affaires spontanée des représentants et de la ratification par la volonté générale.*

Il est temps de nous demander comment, avec l'autonomie des représentants et l'adhésion de la volonté générale, peut être reconstituée l'unité d'action de la souveraineté nationale. Elle le sera par la donnée de la gestion d'affaires des représentants, suivie de la ratification de la volonté générale ; cette solution sera pratiquement aussi efficace qu'aurait pu l'être celle du mandat impératif conféré par la volonté générale aux représentants; elle sera beaucoup plus conforme aux réalités du gouvernement représentatif et beaucoup plus favorable à la liberté.

I. *De la gestion d'affaires spontanée des représentants.* — Les organes représentatifs agissent au nom et pour le compte de la nation; ils font les affaires de la nation au nom de celle-ci et pour son compte; par conséquent, ce sont des gérants d'affaires. Ce ne sont pas des mandataires parce qu'ils n'ont pas été choisis et nommés par la nation, ils se sont nommés eux-mêmes; tout le vaste appareil électif d'où ils sortent est une organisation spontanée qui ne se confond pas avec la nation et qui n'a pas été constituée par la nation (v. *supra*, p. 103); n'étant pas des mandataires, ce sont des gérants d'affaires.

A la vérité, ils se sont organisés de façon à bien servir la nation, parce qu'ils ont à redouter des révoltes de celle-ci. Il s'est établi des règles et des procédures qui dirigent leur

action dans des voies qu'ils savent devoir plaire à la nation ; il s'est établi entre eux une hiérarchie qui les met sous la dépendance du corps électoral, l'organe représentatif qui, de par sa complexion, est le plus proche de la nation ; ils ont divisé entre eux les pouvoirs de façon à se surveiller et à se contrôler les uns les autres (v. *supra*, p. 114).

Mais toutes ces précautions d'organisation sont préalables et lointaines ; il faut encore que, dans l'accomplissement de chacun de ses actes, chacun des organes représentatifs ait la préoccupation actuelle d'agir dans le sens de la volonté générale de la nation, de façon à rendre aussi aisée que possible la ratification de celle-ci.

Pour ce faire, il faut, d'une part, que chacun des pouvoirs de gouvernement sache que ses moindres actes seront portés à la connaissance du public par des mesures de publicité ; d'autre part, qu'il soit en mesure de se former *une représentation* des dispositions probables de la volonté générale, représentation qu'il ne peut guère se formuler à lui-même que s'il existe un régime d'opinion publique largement établi et largement alimenté.

Ainsi, la bonne volonté de l'organe représentatif, tendue spontanément vers le bien public tel que la volonté générale de la nation peut le désirer et vers la représentation de cette volonté générale, suppose le régime de l'opinion publique et de la publicité. Sans doute, ce régime d'opinion et de publicité ne donnera pas toujours des indications bien claires sur la volonté générale de la nation ; l'opinion, selon le mot de Pascal, est « maîtresse d'erreur autant que de vérité » ; il faut être un praticien expérimenté pour démêler la véritable direction de la volonté nationale, au milieu des courants et des contre-courants ; il faut savoir regarder au delà du monde parlementaire, au delà même

du monde électoral; il faut monter assez haut pour n'entendre plus, au-dessus du tumulte des voix particulières et contradictoires, que la grande voix unanime du pays, mais c'est le don de l'homme d'État d'entendre cette voix-là. Et, d'ailleurs, il y a des occasions où elle parle plus fort; si elle ne parle pas, on peut lancer des appels qui la font parler. L'homme d'État ne saura pas quelle est la volonté générale d'une façon absolue, mais il s'en fera une idée approximative, il s'en fera une image d'après laquelle il marchera.

C'est le cas de rappeler le beau mythe platonicien de la caverne. Notre régime de publicité et d'opinion publique, quelqu'intense qu'il soit, est encore une caverne obscure dans laquelle nous ne voyons pas, d'une façon directe, la lumière divine de la volonté générale de la nation. Mais nous en voyons le reflet sur le mur, et c'est vers ce reflet que nous nous orientons et que nous gouvernons.

II. *De la ratification par la volonté générale.* — A cette bonne volonté des organes représentatifs qui s'efforcent de l'interpréter d'avance, la volonté générale va répondre par une bonne volonté égale. Elle aussi va s'efforcer de s'adapter. Sans doute, ses mouvements seront lents parce qu'elle ne peut marcher que d'un mouvement unanime, mais nous savons qu'elle évolue et que, grâce au régime de la publicité et de la discussion, le bloc des idées incontestables se renouvelle. La volonté générale va s'efforcer de ratifier la mesure de gouvernement nouvelle dont l'organe représentatif a pris l'initiative.

Il y a là, dans notre régime constitutionnel, une véritable procédure de ratification dont les principaux éléments doivent être indiqués :

1° Il faut que chaque mesure de gouvernement soit soumise à l'adhésion actuelle et immédiate de la volonté géné-

rale; sans quoi celle-ci ne serait pas associée au gouvernement et, comme elle est un élément indispensable de la souveraineté, le gouvernement ne serait pas l'œuvre de la souveraineté.

Mais il ne faut pas croire qu'il soit demandé à la volonté générale une adhésion formelle et explicite, sa nature diffuse, rebelle à toute organisation, ne s'y prêterait pas, car une ratification formelle ne saurait être recueillie sans une organisation. Il s'agit donc, au contraire, d'une ratification implicite et tacite. Les procédures de discussion et de publicité qui sont imposées aux mesures de gouvernement ont seulement pour but, en saisissant l'opinion publique et en imposant des délais de délibération, de provoquer, s'il y a lieu, des protestations du public, qui, si elles atteignent un certain degré d'intensité, prouveront que la volonté générale n'est pas dans le sens de la mesure projetée. C'est donc plutôt une sorte de *veto* que sont destinées à provoquer les procédures de publicité et de discussion, et si ce *veto* de l'opinion publique ne se produit pas, on est autorisé à appliquer à la volonté générale le dicton : « qui ne dit mot consent. » Il y a acceptation tacite ou présomption d'acceptation.

Pour remédier à ce que cette procédure a d'un peu imprécis, certaines constitutions ont organisé le *referendum*. Il faut voir, en effet, dans le *referendum* beaucoup moins un procédé de législation directe qu'un procédé de consultation de la volonté générale à fins de ratification. Ce procédé constitue certainement une garantie de plus qu'il ne sera rien décidé qui soit contraire à la volonté générale du peuple. Cependant, il convient de remarquer que l'assemblée du peuple consultée dans le *referendum* n'est encore pas la nation entière, bien qu'elle puisse être plus étendue que le corps électoral ordinaire et, de plus, que c'est encore une

volonté organisée, une volonté majoritaire, et non pas la volonté unanime qui seule est vraiment générale.

2° Le contrôle actuel de la volonté générale ne s'exerce pas d'une façon directe sur tous les actes du gouvernement, car si tous sont soumis à une publicité, tous ne sont pas soumis à délibération préalable et à discussion. La plupart des actes du pouvoir exécutif ne sont pas délibérés et ne reçoivent une publicité, restreinte le plus souvent, que lorsqu'ils ont été accomplis. Mais, ici, il faut se souvenir que les pouvoirs de gouvernement sont déjà contrôlés les uns par les autres, que les actes du pouvoir exécutif peuvent être l'objet de questions et interpellations au Parlement, et qu'à l'occasion de ce contrôle parlementaire, l'opinion publique peut être saisie.

D'ailleurs, il est bien évident que le contrôle actuel de la volonté générale sera d'autant plus efficace que l'éducation politique des citoyens sera plus avancée et qu'il sauront mieux se servir eux-mêmes des libertés de discussion qui sont destinées à compléter la discussion parlementaire, liberté de la presse, liberté de réunion, liberté d'association.

3° Enfin, un point auquel on n'accorde généralement pas l'importance qu'il mérite, c'est que le régime d'État, d'une façon générale, et le régime constitutionnel en particulier, organisent, pour toutes les décisions prises par les organes de gouvernement, des *procédures de revision*. Toutes les lois peuvent être revisées, les lois constitutionnelles comme les autres, et une procédure spéciale est prévue à cet effet. Les décisions administratives peuvent être revisées par les supérieurs hiérarchiques ou rapportées par leurs auteurs, sans compter la revision contentieuse, si des recours sont formés. Toutes les décisions du suffrage universel sont sujettes à revision, vu la brièveté des fonctions électives, et

c'est même l'espoir que cette perpétuelle revision laisse au cœur des minorités vaincues, qui permet le jeu de la machine électorale, car sans cet espoir les minorités déserteraient les scrutins.

Ces procédures de revision sont pour faciliter l'œuvre que la volonté générale doit accomplir *a posteriori*. Sans doute, elle est présumée avoir accepté telle ou telle loi *au moment du vote*, mais ce n'est après tout qu'une présomption, et, pour le cas où elle serait fausse, il faut que la volonté générale ait ouverture à se prononcer et il suffit pour cela qu'une proposition de modification de la loi puisse à tout moment être mise en discussion.

Sans doute, la perpétuelle possibilité de revision des lois et des diverses mesures de gouvernement donne aux situations juridiques une apparence d'instabilité et au principe d'autorité une apparence de fragilité, mais cette impression doit être combattue. D'abord, en ce qui concerne les situations juridiques, la théorie des droits acquis et de la non-rétroactivité des lois vient protéger les particuliers contre l'instabilité des volontés gouvernementales; la modification des lois n'interesse que des situations extrêmement générales. Ensuite, en ce qui concerne le principe d'autorité, il est bon de savoir qu'il n'a jamais eu d'autre valeur que celle que lui reconnaît le régime constitutionnel, à savoir de rendre juridiquement exécutoires des mesures provisoires, la véritable stabilité et la véritable conformité à l'ordre juridique ne pouvant être obtenues que par l'adhésion *a posteriori* de la volonté générale et même par une adhésion *longi temporis*[1].

III. *De l'importance donnée par la théorie précédente*

1. Voir mon article *Les Idées de M. Duguit* dans le *Recueil de législation de Toulouse*, 1911, p. 1 et suiv.

au régime de la publicité et de l'opinion. — Il est à remarquer combien la théorie de la gestion d'affaires des organes représentatifs et de la ratification par la volonté générale donne d'importance au régime de la publicité et de l'opinion; il devient une pièce maîtresse de l'organisation constitutionnelle, puisque c'est par lui que les organes de gouvernement sont avertis des désirs de la volonté générale et peuvent d'avance se former une représentation des mesures à prendre pour lui plaire ou des mesures à éviter pour ne pas lui déplaire; puisque c'est par lui aussi que la volonté générale, au moment où les mesures de gouvernement sont prises, est avertie d'avoir à les ratifier ou à les rejeter.

Nous n'avons pas ici à faire l'analyse du régime de publicité et d'opinion, chacun sait qu'il repose, soit sur des procédures de discussion ou sur des mesures de publicité imposées aux délibérations et aux démarches variées des pouvoirs publics, soit sur l'organisation privée de *l'information*, qui s'établit elle-même sur les libertés combinées de la presse, de la réunion publique, de l'association, de l'enseignement.

Ce sur quoi nous voulons appeler l'attention, c'est que la théorie de la délégation de la souveraineté, que nous avons combattue, n'utilise pas d'une façon spéciale, pour expliquer l'unité de la souveraineté, le régime de la publicité et de l'opinion, tandis que notre théorie l'utilise. La théorie de la délégation n'utilise pas le régime de la publication et de l'opinion, parce qu'elle n'en a pas besoin. Sans doute, l'opération électorale ne s'accomplit pas sans une certaine publicité, mais cette publicité n'est pas théoriquement nécessaire, un mandat impératif pourrait parfaitement être conféré à un représentant d'une façon relativement secrète; les délégations aux congrès socialistes nous

fournissent des exemples de cette façon de procéder. Sans doute aussi, l'opération électorale ne s'accomplit point sans un certain mouvement d'opinion, mais ce mouvement d'opinion n'est pas théoriquement nécessaire et bien des élections municipales ont lieu sans qu'il se produise; un certain nombre d'élections législatives également, au scrutin d'arrondissement, lorsque le candidat a une grande situation dans le pays. Le gouvernement de la Convention, qui a été la réalisation la plus poussée du gouvernement par délégation de la volonté nationale, ne s'est pas signalé par un emploi particulièrement systématique de la publicité et les comités de la Convention agissaient souvent dans le secret.

Au contraire, dans notre système de la représentation autonome et de la gestion d'affaires, l'utilisation du régime de publicité et d'opinion est théoriquement nécessaire. Le lien logique entre la souveraineté nationale et la souveraineté de l'opinion se trouve établi.

Or, en fait, le régime de publicité et d'opinion se développe à pas de géant dans les démocraties; il se développe pour lui-même, comme une pièce du système qui a son rôle propre, et, chose bien remarquable, le journalisme se développe du côté de l'information pure et simple, comme si, en effet, le premier besoin pour la volonté générale était d'être informée. C'est un fait frappant et il est inacceptable que la théorie constitutionnelle n'en définisse pas la signification.

Non seulement le régime de publicité et d'opinion existe et se développe, mais il est de plus en plus visible qu'au lieu de se rattacher uniquement au mécanisme électoral, ce qui pourrait être la thèse des partisans de la doctrine de la délégation, il dépasse le mécanisme électoral pour se rattacher directement à la volonté générale, *car il s'emploie*

à imposer des réformes de l'organisation électorale, et ces réformes, il les impose au nom de la volonté supérieure de la nation.

§ 2. — *Comment l'unité de la souveraineté nationale se réalise malgré la séparation des pouvoirs.*

Dans le paragraphe précédent, il s'agissait de réaliser l'unité de la souveraineté malgré le dualisme de la volonté générale et des pouvoirs de gouvernement résultant du fait du gouvernement représentatif. Des difficultés de même ordre proviennent de la multiplicité des pouvoirs de gouvernement mise en évidence par le principe de la séparation des pouvoirs; comment les manifestations de volonté émanées de ces pouvoirs divers arrivent-elles à se combiner avec la même volonté générale?

La méthode de solution reste la même, c'est toujours le procédé de la composition des forces : se contenter d'une unité composite de la souveraineté résultant d'une composition des forces en présence, mais aussi exiger, dans toutes les manifestations de la souveraineté nationale, l'intervention de toutes ces forces.

Il existe, avons-nous vu, dans l'appareil du gouvernement représentatif trois pouvoirs relativement séparés, le pouvoir électif, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; de quelle façon ces trois pouvoirs vont-ils combiner leur force d'initiative et d'action avec la force d'adhésion de la volonté générale pour réaliser une force souveraine unique?

Bien évidemment, il faut que, d'une façon ou d'une autre, on retrouve dans la moindre manifestation de la souveraineté, non seulement l'adhésion de la volonté générale, mais l'action *de tous les pouvoirs de gouvernement*, sans quoi la souveraineté totale ne serait pas manifestée.

Le difficile est de retrouver dans toutes les manifestations de la souveraineté l'action simultanée de tous les pouvoirs de gouvernement, puisque ceux-ci sont séparés. Il faut donc que, malgré leur séparation, d'une certaine façon, ils agissent toujours de concert.

Ce résultat peut être obtenu par deux procédés : ou bien les trois pouvoirs interviendront d'une façon à la fois actuelle, formelle et positive, dans la procédure d'une même opération de la souveraineté, ou bien ils n'interviendront pas tous d'une façon actuelle et positive dans une même opération, mais ceux qui n'interviendront pas agiront cependant de concert, en vertu d'une solidarité préalablement établie.

Premier procédé. — *L'intervention actuelle et positive des trois pouvoirs dans une même opération de la souveraineté.* Notre régime constitutionnel français ne présente pas d'exemple achevé de ce procédé. Il en présenterait si nos lois, après avoir été votées, comme elles le sont actuellement, avec le concours du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, étaient ensuite soumises au *referendum* du peuple et promulguées par le chef de l'État, parce qu'alors les trois pouvoirs seraient intervenus dans leur confection. Il y a un acheminement, puisque les lois requièrent déjà le concours du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, et l'on peut dire qu'il est dans la logique de la démocratie, que le *referendum* apparaisse nécessaire, à mesure que le pouvoir électif prendra davantage la figure d'un pouvoir de gouvernement. Nous sommes donc ici en présence du procédé de l'avenir, au moins en ce qui concerne la confection des lois, qui constitue la manifestation essentielle de la souveraineté.

Deuxième procédé. — *La solidarité préalable établie entre les trois pouvoirs de gouvernement et le contrôle réciproque des uns sur les autres.* Il est clair que si une soli-

darité étroite est préétablie par la constitution entre les trois pouvoirs et s'ils se contrôlent les uns les autres assez pour marcher habituellement de concert, un seul d'entre eux pourra prendre une décision déterminée; s'il n'est pas arrêté par les autres, il sera présumé agir en leur nom comme au sien et, d'une façon implicite, il y aura encore une action combinée des trois pouvoirs venant solliciter l'adhésion de la volonté générale.

Or, dans notre régime parlementaire, cette solidarité étroite et ce contrôle réciproque des trois pouvoirs existent à un degré remarquable, et c'est peut-être la secrète raison pour laquelle ce régime, qui n'est pas d'essence démocratique, a subsisté jusqu'ici dans notre démocratie; c'est qu'il répond au besoin d'établir une collaboration habituelle de tous les pouvoirs de gouvernement qui rende vraisemblable la présomption que chacun d'eux agit de concert avec les autres.

D'abord, pour ce qui est des décisions du pouvoir exécutif, elles sont contrôlées continuellement par le Parlement et, d'ailleurs, les ministres, responsables politiquement de ces décisions, sont dans la main du Parlement. Celui-ci est en contact continuel avec le pouvoir électif dont il procède; le pouvoir exécutif, de son côté, par l'intermédiaire de ses préfets, garde continuellement le contact avec le corps électoral.

Pour ce qui est des lois, elles sont l'œuvre combinée du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et, de plus, la solidarité qui unit le corps électoral au Parlement, par l'intermédiaire des partis politiques, des groupes, des comités électoraux, joue activement à leur égard. Des démarches faites au bon moment arrêtent la discussion de certaines lois ou, au contraire, déterminent la discussion de certaines autres.

Enfin, les manifestations du corps électoral ou élections qui, prises dans leur ensemble, sont, au premier chef, des manifestations de la souveraineté, constituent, en la forme, des opérations administratives dans lesquelles le pouvoir exécutif intervient officiellement; il y intervient officieusement au fond par la pression de ses préfets, et quant au Parlement, il s'en mêle aussi, bien qu'il puisse être momentanément dissous ou séparé (au moment des élections générales de la Chambre des députés), par l'organisation des partis politiques, qui est parlementaire autant qu'électorale.

Il y a même quelque chose de mieux; si les électeurs avaient envoyé à la Chambre des députés une majorité qui ne plairait pas au pouvoir exécutif, celui-ci, appuyé sur le Sénat, pourrait par une dissolution, provoquer de nouvelles élections, de telle sorte que, dans cette hypothèse, le pouvoir électif serait arrêté dans sa marche par une coalition du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

On saisit, par la description de cet enchevêtrement, la solidarité qui unit toutes les pièces de l'appareil gouvernemental, le retentissement que la moindre décision prise par l'un des pouvoirs a sur les autres, les émotions qui se produisent, soit dans les sphères du pouvoir exécutif, soit au Parlement, soit dans les milieux électoraux, les moyens d'action qui peuvent être mis en mouvement pour arrêter ou pour faire retirer une mesure qui n'a pas l'assentiment des autres pouvoirs, et, dès lors, on conçoit qu'une mesure qui ne suscite ni émotion, ni intervention, ni opposition, puisse être raisonnablement attribuée au concert implicite des trois pouvoirs.

Qu'elle soit ensuite versée dans le mécanisme de la publicité et de l'opinion, destiné à assurer la ratification de la volonté générale, et ce sera une manifestation complète de la souveraineté.

En attendant, on se rend compte de la nécessité qu'il y a à ce que les pouvoirs de gouvernement, malgré le principe de la séparation, ne soient pas séparés au point de ne pas pouvoir collaborer; il faut que leur collaboration soit au moins présumée, pour que les manifestations de la souveraineté soient complètes, et pour que l'unité de la souveraineté puisse être reconstituée.

Section III.

La valeur de la souveraineté nationale.

Que vaut la souveraineté nationale telle que nous venons d'en construire la théorie? C'est une question à laquelle nous pourrons répondre quand nous aurons examiné le fondement juridique qu'elle donne au pouvoir et, aussi, les garanties de limitation du pouvoir qu'elle fournit. Fondement raisonnable du pouvoir, garanties de limitation du pouvoir, ce sont, en effet, les deux conditions que l'on demande à une bonne théorie juridique de la souveraineté de réaliser[1].

I. *La souveraineté nationale est-elle susceptible de fournir un fondement juridique du pouvoir?* — La souveraineté réside dans la nation, c'est entendu; mais si elle résidait dans la nation de telle sorte qu'elle éliminât toute sujétion, la théorie de la souveraineté nationale serait fausse, car le fait primordial du gouvernement nous impose d'admettre qu'il existe un pouvoir de gouvernement dont la nation soit sujette. C'est ce pouvoir de gouvernement et c'est cette sujétion de la nation qui ont fait dire, pendant si

1. On remarquera que nous posons la question de la valeur de la souveraineté nationale au point de vue de la théorie juridique et non pas au point de vue plus large des diverses disciplines sociales. Notamment, nous ne cherchons à la juger ni dans ses rapports avec les mœurs, ni dans ses rapports avec les concepts philosophiques. Sur ces divers points, nous renvoyons à un certain nombre d'œuvres récentes bien connues : Ostrogorski : *La Démocratie et l'organisation des partis politiques;* Bouglé : *Les Idées égalitaires*, 2e édit., 1908; *La Démocratie devant la Science*, 2e édit., 1910; Parodi : *Traditionnalisme et Démocratie*, 1909; Georges Guy-Grand : *Le Procès de la Démocratie*, 1911, avec les références, notamment à la p. 44.

longtemps, que le pouvoir vient de Dieu ou que la souveraineté est de droit divin ; cela signifie que la sujétion de la nation vis-à-vis d'un pouvoir de gouvernement est conforme à l'ordre des choses, éternel et immuable.

Il faut donc que la souveraineté de la nation s'accommode d'une sujétion de la nation.

a) La conciliation est facile, si l'on veut bien admettre avec nous que, d'après la construction que nous venons d'en faire, la souveraineté réside dans la nation *organisée*, c'est-à-dire dans la nation *munie d'organes de gouvernement* et d'organes de gouvernement *autonomes*. La grande erreur de la Révolution, qu'a perpétuée la doctrine de la délégation des pouvoirs, a été de faire résider la souveraineté dans une nation démunie d'organes de gouvernement autonomes, n'ayant pour organes que des commis. Alors, en effet, non seulement la nation était plus forte que son gouvernement, ce qui est nécessaire, mais les pouvoirs exercés par ce gouvernement à l'encontre de la nation étaient délégués par la nation elle-même, situation absurde qui excluait toute sujétion de la nation.

Si, au contraire, les organes de gouvernement sont autonomes, ce qui est conforme au génie du gouvernement représentatif, et si la doctrine de la délégation et du mandat doit être remplacée par celle de la gestion d'affaires, ce que nous avons amplement démontré, alors il y a place pour le pouvoir de domination du gouvernement et pour la sujétion de la nation.

Les pouvoirs de gouvernement commandent au nom de la nation, la nation obéit, c'est-à-dire que même les minorités opposantes sont tenues d'obéir. Il est vrai que les commandements des pouvoirs de gouvernement ne sont des manifestations de la souveraineté que s'ils sont acceptés par la volonté générale de la nation, et c'est en quoi la

volonté nationale est plus forte que son gouvernement, car elle peut refuser son acceptation. Mais, *d'une façon provisoire et en attendant cette acceptation, le pouvoir de gouvernement s'exerce et la nation est sujette*[1], de telle sorte que la solution définitive, quand elle se produit, est un compromis entre le pouvoir de domination du gouvernement et le pouvoir d'acceptation de la volonté générale de la nation, qui vient transformer la sujétion imposée en une sujétion acceptée.

Ainsi, la souveraineté, pouvoir composite, une fois recomposée, réside dans la nation organisée, c'est-à-dire dans la nation considérée, elle aussi, comme une unité composite, ensemble d'organes de gouvernement autonomes et de volonté générale autonome. En tant que la souveraineté est recomposée sur une question donnée, la sujétion de la nation est volontaire; en tant qu'elle n'est pas actuellement recomposée, la sujétion de la nation est imposée. Et il y a ainsi, dans la vie de la nation, un rythme alternatif de situations où la sujétion est imposée et de situations où la sujétion est volontaire, rythme alternatif qu'Aristote dénonçait déjà comme inhérent au régime démocratique (v. *supra*, p. 14).

Sous le bénéfice de ces observations, on peut dire : « tout pouvoir émane de la nation », ou bien : « tout pouvoir émane du peuple ». Cela est exact, si l'on entend parler de la nation *organisée* ou du peuple *organisé*. Cela n'est pas exact, si l'on entend par là la nation ou le peuple inorganisés, séparés du gouvernement, opposés au gouvernement... Ce qui est tout à fait inexact, c'est de dire comme la C. du 5 fructidor an III, article 2 : « L'universalité des citoyens

1. Sur le caractère provisoire des commandements du gouvernement, même des lois, voir mon article : *Les Idées de M. Duguit*, Recueil de Législation de Toulouse, 1911, p. 1 et s.

français est le souverain », car c'est faire résider la souveraineté dans la foule inorganisée des citoyens, c'est-à-dire tout simplement dans la foule.

b) L'affirmation que la souveraineté réside dans la nation organisée prend surtout un sens intéressant quand on l'oppose à l'ancienne maxime, d'après laquelle la souveraineté résidait dans le gouvernement seul et, pratiquement, dans la personne du roi. Il est clair que cette doctrine n'était pas complète : ce qui résidait dans la personne du roi, c'était l'élément du pouvoir de domination, mais ce qui n'y résidait pas, c'était l'élément d'acceptation de la volonté générale de la nation, sans lequel nous ne concevons plus aujourd'hui la souveraineté qui doit être un pouvoir de domination *accepté*. Et il est tellement vrai que l'élément pouvoir de domination du roi avait besoin d'être complété par autre chose, que le roi se faisait sacrer par les évêques. La cérémonie du sacre avait une double signification : elle signifiait d'abord que le pouvoir du roi était accepté par l'Église qui, d'une certaine façon, acceptait pour le compte de la nation; elle signifiait ensuite que le roi recevait un caractère sacré qui motivait le serment de fidélité, qui était généralement demandé aux sujets et qui était encore une forme d'acceptation. Ainsi, à bien analyser les choses, la doctrine de la souveraineté nationale n'a été qu'une laïcisation du fait de l'acceptation nationale. Désormais, ce n'est plus l'Église qui accepte pour la nation le pouvoir du gouvernement, c'est la nation elle-même qui l'accepte ou qui ne l'accepte pas. Et il convient d'observer que, par le régime de la souveraineté nationale, le système d'acceptation par la volonté générale de la nation a été singulièrement perfectionné. En effet, l'acceptation a été rendue *actuelle* pour chacune des mesures de gouvernement, par le moyen des mesures de publicité et de toutes les

procédures qui saisissent l'opinion toute-puissante. Ainsi, l'acceptation est détaillée et actuelle. Jadis, au contraire, il fallait accepter en bloc et *a posteriori* toutes les mesures de gouvernement d'un règne au moment où l'on prêtait le serment de fidélité à l'héritier du trône, à moins qu'au contraire on n'acceptât en bloc et d'avance tous les actes du roi qui commençait de régner[1].

c) Si le système de l'acceptation par la volonté générale a été modifié et amélioré par le régime de la souveraineté nationale, en est-il de même du système des pouvoirs de gouvernement?

N'oublions pas que la pratique du régime a fait passer du côté des pouvoirs de gouvernement le pouvoir législatif et le pouvoir électif; c'est-à-dire que, dans le personnel gouvernemental, il n'y a plus seulement le personnel administratif, comme sous la monarchie, qu'il y a le personnel parlementaire et tout le personnel électoral, l'immense, l'énorme corps électoral, composé, en France, de douze millions d'hommes, et qui, si le suffrage était étendu aux femmes, compterait vingt-cinq millions d'individus. Il y aurait donc vingt-cinq millions d'individus pour en gouverner quarante millions.

Et notons qu'avec les progrès de la démocratie, les rapports réciproques du personnel administratif, du personnel

1. Bien entendu, nous ne considérons comme un perfectionnement du système d'acceptation des mesures de gouvernement par la volonté générale de la nation, ni le régime électoral, ni le régime parlementaire. Il ne faut pas oublier que nous avons fait passer du côté des pouvoirs de gouvernement et l'organisation électorale et l'organisation parlementaire. Ce sont des pouvoirs de gouvernement plus aptes à pressentir la volonté générale de la nation et à s'en faire une représentation que ne l'était Louis XIV, mais, pas plus que lui, ils ne sont qualifiés pour accepter quoi que ce soit au nom de la volonté générale. L'acceptation de celle-ci s'interprète uniquement d'après les mouvements de l'opinion.

parlementaire et du personnel électoral se modifient rapidement; la prépondérance passe d'une manière évidente au personnel électoral.

Que faut-il penser de cette situation?

D'abord, elle présente un avantage en ce qui concerne les relations entre les pouvoirs de gouvernement et la volonté générale du pays. Ces relations sont facilitées. Sans doute, le corps électoral ne se confond pas avec la nation; sans doute, la volonté électorale n'est pas la volonté générale de la nation, et c'est pour cela, d'ailleurs, qu'ils ont pu être rangés dans la catégorie des pouvoirs de gouvernement. Mais le corps électoral est plus près de la nation que le personnel parlementaire, et surtout il en est plus près que le personnel administratif; il vit dans la même atmosphère que la nation; il se pénètre par les mêmes moyens qu'elle de l'opinion publique et de la volonté générale. Un pareil pouvoir de gouvernement est donc infiniment apte à pressentir et à se représenter la volonté générale de la nation, et les mesures de gouvernement qui seront proposées sous son influence auront toutes les chances d'être approuvées et acceptées par la volonté générale.

Mais, par là même, la situation ne présente-t-elle pas un danger? Le pouvoir électoral ne sera-t-il pas justement trop voisin de la volonté générale et, par conséquent, ne sera-t-il pas aussi simpliste et aussi incompétent qu'elle? Est-ce que les intérêts nationaux, pour peu qu'ils soient complexes et techniques, ne lui échapperont pas? En outre, le corps électoral ne sera-t-il pas un organe de gouvernement trop peu organisé et trop peu discipliné? N'allons-nous pas retomber dans le gouvernement de la foule? Incompétence et désordre, tels sont les deux écueils sur lesquels le gouvernement de la démocratie va se briser; et d'ailleurs, dira-t-on, ces deux écueils prouvent que le pou-

voir de gouvernement ne peut pas être situé dans le corps électoral, car un pareil pouvoir ne va pas sans compétence et sans puissance d'ordre. Et puis, nous objectera-t-on encore, vous avez posé en principe que les pouvoirs de gouvernement ne résidaient pas dans la masse de la nation, et maintenant vous les faites résider dans le corps électoral; est-ce que le corps électoral n'est pas pratiquement la masse de la nation?

Assurément, nous touchons ici au problème capital de la démocratie : à mesure que le pouvoir de gouvernement descend dans le corps électoral, à mesure aussi il faut que celui-ci devienne un organe plus capable de l'exercer, et plus distinct de la nation.

Mais ce n'est qu'une question d'organisation, et un problème d'organisation peut toujours être résolu.

D'abord, constatons qu'en effet, dans notre théorie de la souveraineté nationale, le corps électoral peut être organisé. Dans la doctrine révolutionnaire, il ne devait pas l'être, parce qu'il était censé devoir exprimer directement la volonté générale de la nation, laquelle est inorganisée (v. *supra*, p. 30). Mais nous avons rompu le charme de cette confusion, et désormais, il est acquis que le corps électoral pourra être organisé autant que cela sera nécessaire, car il ne doit exprimer qu'une représentation de la volonté générale adaptée à l'action et qui, d'ailleurs, devra se combiner avec d'autres représentations émanées d'autres pouvoirs.

Ensuite, constatons que si le corps électoral est organisé, il se séparera de la nation par son organisation même; plus il sera organisé, plus il s'en séparera, plus il pourra acquérir de compétence et plus il s'éloignera du désordre de la foule.

Reste à déterminer le plan général de cette organisation

du corps électoral. Ce n'est pas précisément notre affaire. Dans cette étude, nous ne faisons que poser des principes, sans avoir la prétention de fournir aucune solution concrète. Nous nous bornons à établir que la solution est possible. Et, par exemple, puisque la question de la *représentation proportionnelle* et celle de la *représentation des intérêts* sont à l'ordre du jour, nous sommes autorisé à dire que voilà des réformes qui vont dans le sens véritable de l'évolution démocratique, parce qu'elles tendent à organiser le suffrage. La représentation proportionnelle tend à fortifier l'organisation des partis politiques et, en même temps, à introduire plus régulièrement, dans les canalisations du pouvoir législatif, les volontés nationales des minorités; elle est donc un principe d'ordre et de discipline. La représentation des intérêts tend à l'organisation des compétences spéciales dans le suffrage, elle est donc un principe de compétence.

Nous nous garderons bien d'adopter l'attitude de M. Charles Benoist, qui se résume ainsi : « La représentation proportionnelle est la négation de la souveraineté nationale, mais cela n'a pas d'importance, parce qu'il n'y a pas de souveraineté nationale[1]. »

Il y a une souveraineté nationale, et la représentation proportionnelle n'en est pas la négation, car, dans la véritable doctrine de la souveraineté nationale organique, le corps électoral n'est qu'un organe de gouvernement, et un organe de gouvernement non seulement peut, mais encore doit être organisé.

Nous donnerons quelques développements à l'idée de la *représentation des intérêts*.

1. *La Crise de l'État moderne*, Paris, 1897, pp. 30 et 31. — Sur la représentation proportionnelle, voir l'excellent ouvrage de M. Saripolos, *La Démocratie et l'Élection proportionnelle*, 1899.

Il s'agit de savoir si l'on doit créer une organisation politique spécialement adaptée à la représentation des volontés nationales à compétences particulières. Le suffrage universel que nous possédons, avec corps électoral homogène, constitue une organisation adaptée à la représentation des intérêts généraux de la nation; ne conviendrait-il pas d'organiser un corps électoral plus particularisé, morcelé en des syndicats ou en des institutions corporatives, qui fût spécialement sensible à l'influence des volontés nationales particulières relatives aux intérêts spéciaux?

La question vaut d'être examinée théoriquement et pratiquement :

1° En théorie, c'est-à-dire en partant des principes mêmes de la souveraineté nationale, certains auteurs nient la possibilité de la représentation des intérêts. Pour eux, la souveraineté nationale n'existerait plus si la représentation avait une autre base que celle du suffrage individuel avec corps électoral homogène. Sans doute, par mesure d'ordre, il faut bien des circonscriptions électorales, mais elles doivent être toutes pareilles les unes aux autres et, dans chacune d'elles, c'est la représentation des mêmes intérêts généraux qui doit être l'objet de l'élection. Écoutons M. Esmein, qui traduit ici la pure doctrine classique : « C'est le corps entier des électeurs qui a l'exercice de la souveraineté, et c'est le vote, dans un certain sens, de la majorité de ce corps électoral qui doit exprimer la volonté générale... Les divers collèges électoraux ne doivent être que des fractions du corps électoral entier. Ils doivent, par conséquent, être composés d'électeurs de même qualité, choisis tous au même titre. C'est ainsi, seulement, que le sectionnement peut fractionner l'exercice de la souveraineté nationale sans la dénaturer. Les fractions ne restent telles qu'autant qu'elles possèdent toutes les qualités de l'entier. »

(*Élém. de Droit constitut.*, 5e éd., pp. 254 et 256.) Si donc l'on organise un suffrage dans lequel les circonscriptions électorales seront des syndicats ayant des intérêts corporatifs différents à défendre, « on fractionne l'exercice de la souveraineté en la dénaturant ».

Ce raisonnement, qui paraît très en forme, a un grand défaut : il repose sur la confusion, que nous avons signalée dès le début, entre la volonté générale et la volonté électorale; pour M. Esmein, le suffrage ne peut fonctionner qu'au sujet des intérêts généraux parce qu'il a pour fonction d'exprimer, non pas la représentation de la volonté générale, mais la volonté générale elle-même.

Mais nous n'admettons pas, quant à nous, ces identifications. La volonté générale de la nation ne se confond pas avec la volonté du suffrage universel, quoique celle-ci s'efforce de la représenter. D'ailleurs, ce n'est pas une raison pour que la volonté du suffrage ne soit pas un élément de la souveraineté nationale, à côté de la volonté générale, *car la souveraineté nationale est un pouvoir composite*.

Et justement parce qu'elle est un pouvoir composite, la souveraineté nationale peut admettre encore d'autres éléments que la volonté du suffrage universel homogène et rien ne s'oppose, *a priori*, à ce qu'elle admette la volonté d'un suffrage organisé pour la représentation des intérêts. Le tout est que ces éléments divers puissent entrer en composition les uns avec les autres, de façon à fournir une résultante unique. Et cette résultante sera la souveraineté nationale, à la seule condition que la volonté générale de la nation soit, par la nécessité de son adhésion aux initiatives de tous les autres pouvoirs, l'élément dominant.

2° Mais si, au point de vue théorique, la représentation des intérêts est parfaitement compatible avec la conception

de la souveraineté nationale que nous prétendons être la véritable, au point de vue pratique l'opportunité de ce mode de représentation est chose discutable :

a) D'abord, il faut se demander si la représentation des intérêts et des volontés nationales particulières n'est pas déjà réalisée dans une très large et quelques-uns même diraient dans une trop large mesure, soit par le suffrage universel lui-même, soit par le pouvoir exécutif.

Il est clair qu'au sujet du suffrage universel, on vit sur une fiction, sur la fiction classique de la représentation exclusivement homogène. Dans la réalité des faits, le suffrage universel est devenu bien autre chose; on en accuse le scrutin d'arrondissement, mais quelle que soit l'organisation, au bout d'un certain temps le résultat serait le même, car il est dû au fait même de l'organisation. Quels que soient les collèges électoraux, au bout d'un certain temps d'organisation, ils se différencient et se spécialisent et des intérêts spéciaux, qui d'ailleurs peuvent être nationaux, s'y cantonnent. Il y a des députés des ports, des députés des cheminots, sans compter les députés des marchands de vin. Au Parlement, il se constitue des groupes pour la défense des intérêts de toute espèce. Le suffrage universel ne représente plus depuis longtemps les seuls intérêts généraux, il représente aussi d'innombrables intérêts particuliers.

Quant à l'organe exécutif et administratif, dans les nombreuses branches de son administration, il centralise une quantité de volontés nationales particulières et d'intérêts spéciaux. Ainsi, tous les intérêts de la défense nationale, dont quelques-uns sont très spéciaux, sont centralisés dans les ministères de la guerre et de la marine. Ceux qui ne sont pas centralisés dans les services sont tout au moins groupés autour de ces services en des corps consultatifs,

en des établissements publics ou d'utilité publique, plus ou moins agréés et subventionnés par l'administration. Il est des industries qui ne vivent que de certains services publics et qui savent très bien faire entendre leur voix dans les conseils du gouvernement.

En fait donc, soit autour du suffrage universel, soit autour du gouvernement exécutif, le syndicat des grands intérêts nationaux particuliers s'est constitué et réussit à faire passer beaucoup de ses volontés, soit à travers les défilés de la procédure parlementaire, soit à travers les formalités de l'administration. On peut se demander si cela n'est pas suffisant et si, même, cela ne vaut pas mieux qu'une organisation séparée de la représentation des intérêts.

D'une part, de cette façon, la suprématie nécessaire de la volonté générale et des intérêts généraux reste assurée, car, malgré tout, le suffrage universel reste dominé par les préoccupations de la politique générale. D'autre part, on a évité les conflits constitutionnels qui ne manqueraient pas de s'élever entre deux organisations représentatives parallèles.

b) Les considérations qui précèdent auront de la valeur tant que les faits n'imposeront pas une organisation séparée de la représentation des intérêts, mais il se peut qu'ils l'imposent. Nous assistons à l'essort d'un mouvement syndicaliste et corporatif, dont nul ne peut prévoir l'amplitude de développement. Il est possible que le mouvement syndicaliste ne dépasse pas la portée d'une sorte d'organisation administrative de l'industrie, comme il est possible aussi qu'il devienne un principe de transformation politique du pays, auquel cas il toucherait forcément à l'organisation de la souveraineté[1].

1. Cf. Paul Boncour, *La Souveraineté économique*.

En prévision de cette seconde hypothèse, il est bon de se demander quel serait le meilleur mode d'une représentation séparée des intérêts.

A notre avis, il faudrait poser en principe que cette organisation devrait réaliser, avec celle du suffrage universel, le maximum d'écart. Si l'on prend le parti de les séparer, il convient de les séparer le plus possible, afin qu'elles puissent subsister l'une à côté de l'autre.

Pour cela, il ne suffirait pas de décider que les électeurs ne seraient pas les mêmes, que ce seraient d'un côté des individus et de l'autre des organisations syndicales; il faudrait établir aussi que les deux suffrages n'auraient pas la même fonction, qu'ils n'exerceraient pas leur action sur les mêmes corps constitués.

Dans cette direction, l'idée qui vient la première à l'esprit est d'utiliser le fait de l'existence de deux Chambres et de faire, par exemple, nommer le Sénat par le suffrage syndical, tandis que la Chambre des députés continuerait d'être nommée par le suffrage universel des citoyens[1]. Mais, à la réflexion, on s'aperçoit que cette combinaison ne réaliserait pas du tout le maximum d'écart. D'une part, les deux organisations du suffrage fonctionneraient toutes les deux en vue de la domination sur le pouvoir législatif, et les deux Chambres qui en seraient issues, quoique différentes, seraient appelées à faire partie du même Parlement. D'autre part, on peut se demander si les collèges électoraux du suffrage syndical, qui seraient en somme des organisations très différenciées, seraient bien qualifiés pour travailler à la constitution d'un organe délibérant, étant donné qu'une assemblée ne peut délibérer que si ses divers membres ont

1. Cf. Léon Duguit, la *Représentation syndicale au Parlement,* 1911. Extrait de la *Revue politique et parlementaire,* juillet 1911.

suffisamment d'idées communes et d'intérêts communs qui puissent servir de base à la discussion (v. *supra*, p. 69).

Enfin, un suffrage basé sur la représentation des intérêts n'aurait peut-être pas qualité pour représenter la volonté générale de la nation dans cette traduction très directe qu'est l'œuvre législative.

Aussi faut-il donner la préférence à une idée beaucoup plus hardie, qui assignerait pour fonction au suffrage syndical la nomination des organes du pouvoir exécutif, tandis que le suffrage universel resterait chargé de la nomination des organes du pouvoir législatif. Faire nommer par les syndidats et les corporations, soit le chef de l'État tout seul, lequel exercerait ensuite un droit de nomination pour les autorités exécutives subordonnées, soit, à la fois, le chef de l'État et quelques autres autorités subordonnées plus ou moins importantes, telle paraît être la solution logique. Observons tout de suite que cette solution ne serait pas incompatible avec le régime parlementaire, puisque celui-ci est compatible même avec une monarchie héréditaire. Assurément, elle serait de nature à donner au chef de l'État un rôle moins effacé que celui qui est le sien dans notre constitution actuelle, mais bien des gens sont d'avis que ce ne serait pas un mal. En tout cas, la question du régime parlementaire et celle de l'élection du chef de l'État par le suffrage syndical peuvent être disjointes. Notre rôle n'est pas ici d'établir une constitution, mais de dégager les éléments d'après lesquels elle peut être établie.

Ce qu'il faut remarquer, c'est la convenance parfaite qu'il y aurait ici entre le collège électoral et le genre d'élection qu'on lui demanderait. Ce serait un collège électoral représentant des intérêts divergents, et on lui demanderait simplement de désigner un homme qui servirait d'arbitre entre

ces intérêts divergents; ce serait un collège électoral de techniciens et on lui demanderait de nommer le chef du pouvoir exécutif, c'est-à-dire de la grande organisation technique de l'État; ce serait un collège électoral représentant les grands intérêts nationaux spéciaux et on lui donnerait action directe sur les chefs des services publics correspondant à ces grands intérêts nationaux[1].

Si cette combinaison réalise assurément le maximum d'écart entre le suffrage universel, cantonné dans la ligne du pouvoir législatif, et le suffrage syndical cantonné dans celle du pouvoir exécutif, assure-t-elle aussi bien la suprématie nécessaire du suffrage universel représentant plus direct de la volonté générale de la nation?

Ce suffrage syndical, déjà fort de l'énergie syndicaliste qui aspire par elle-même à la souveraineté, ainsi que l'a montré M. Paul Boncour[2], appuyé par surcroît sur toute la force gouvernementale et administrative inhérente à la machine exécutive, ne sera-t-il pas plus fort que le suffrage universel?

A cette question, il faut répondre, d'abord, que les combinaisons constitutionnelles sont susceptibles de neutraliser bien des forces; que, par exemple, le régime parlementaire, mettant toute la réalité du pouvoir exécutif aux mains des ministres et subordonnant ceux-ci au Parlement, suffirait à neutraliser la force syndicale et à maintenir la suprématie du suffrage universel. Mais il n'est même pas dit que le maintien du gouvernement de cabinet soit nécessaire. Il y

1. Ce qui est certain, c'est que, soit dans les pays monarchiques, soit dans les républiques où le chef de l'État a une responsabilité personnelle, les grands intérêts nationaux se groupent autour du chef de l'État, il est leur représentant naturel. Dès, lors pourquoi ne pas faire élire le représentant naturel des intérêts nationaux par un suffrage à base de représentation des intérêts?

2. *Op. cit.*

a dans le suffrage universel une force qui lui est propre et qui, par elle-même, tend à le mettre au-dessus du suffrage syndical, à tel point que c'est pour l'autonomie de celui-ci que l'on devrait plutôt trembler. Cette force propre du suffrage universel est celle du nombre, en ce sens que le nombre des électeurs donne aux passions que développe le jeu électoral leur maximum d'intensité.

L'opération électorale est une partie de jeu, c'est le jeu majoritaire, on joue à savoir, de deux ou trois partis, quel sera le plus nombreux le jour du scrutin; — bien entendu, il y a un enjeu, ce sont les bénéfices du pouvoir; — mais, outre l'enjeu, il y a l'attraction du jeu en elle-même. Dans ces conditions, il faut convenir que le suffrage universel offre le spectacle de parties de jeu émouvantes et que le suffrage syndical n'offrira jamais que le spectacle de parties de jeu médiocres et très peu passionnantes. Qui se passionne aujourd'hui pour les élections aux Chambres de commerce? Cela n'intéresse pas le grand public et n'intéresse même que très peu le public spécial des commerçants.

Les partis politiques, notamment, seront toujours organisés sur le terrain des grandes élections du suffrage universel et non pas sur celui des petites élections syndicales, et le vrai danger est que ces partis politiques, conçus en vue de l'action législative, ne tendent à s'introduire dans l'organisation syndicale pour devenir aussi les maîtres de l'élection du chef du pouvoir exécutif.

Nous sommes persuadé que l'organisation du suffrage syndical résisterait à cette invasion assez pour conserver son action politique propre, mais que cette invasion se produirait cependant assez pour assurer la domination du suffrage universel.

Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, nous n'avons développé cette question de la représentation des intérêts que pour

montrer avec quelle liberté d'esprit elle peut être traitée dans notre conception de la souveraineté nationale.

II. *La souveraineté nationale est-elle susceptible de fournir des garanties de limitation du pouvoir?* — La doctrine de la souveraineté nationale exclut, désormais, toute limitation de la souveraineté qui pourrait provenir de l'existence d'un pouvoir étranger ou supérieur; elle exclut notamment le contrôle de l'Église qui pouvait être lié à la théorie du droit divin et à la cérémonie du sacre, et que d'ailleurs nos rois avaient déjà répudié. Le pouvoir est maintenant tout entier intériorisé dans la nation, et si la façon dont il y est distribué peut encore être confrontée avec le droit divin, c'est uniquement en tant qu'elle peut l'être avec l'ordre des choses.

Dès lors, il apparaît que le pouvoir ne peut être limité que grâce à des équilibres constitutionnels internes. C'est à quoi le régime de la souveraineté nationale se montre admirablement propre, surtout avec le système du gouvernement représentatif et avec la séparation des pouvoirs. Les organes représentatifs ont du pouvoir d'action, la volonté générale de la nation a du pouvoir d'adhésion et par conséquent de résistance; le pouvoir d'action n'est pas concentré dans un seul et même organe représentatif, il est divisé en plusieurs compétences qui sont confiées à des organes séparés; ces organes sont des corps politiques qui luttent entre eux pour la prééminence, qui donc ont intérêt à se surveiller, à se contrôler réciproquement et qui en ont les moyens. Résultat : des conflits, des temps d'arrêts, des négociations, des transactions entre tous ces éléments, qui diminuent la tension générale du pouvoir.

Il y a, au sens constitutionnel du mot, autolimitation de l'Etat, en ce que, à l'intérieur de l'institution nationale, une répartition équilibrée des pouvoirs et une certaine élas-

ticité du système qui en résulte ont limité la tension totale du pouvoir.

D'ordinaire, l'idée de l'autolimitation de l'État n'est émise qu'à propos de l'État personne morale et elle éveille l'image d'une personne qui s'arrête dans l'exercice de son pouvoir, par un décret de sa propre volonté. Sous cette forme, l'image ne satisfait pas, parce qu'à l'intérieur de la personne morale les opérations psychologiques nous sont inconnues; mais si nous réfléchissons que, sous la personne morale État, il y a l'institution nationale dont nous connaissons les mécanismes constitutionnels, nous constatons que le jeu automatique de ces mécanismes assure dans la nation une autolimitation du pouvoir qui, ensuite, dans la perspective de la personnalité morale, peut être attribuée sans inconvénient à la volonté de la personne État.

Ceci, d'ailleurs, sera éclairé par les développements qui seront donnés dans la section suivante.

Section IV.

De la souveraineté nationale à la souveraineté de l'État.

I. *Le changement de point de vue.* — La théorie de la souveraineté nationale n'est pas la même que la théorie de la souveraineté de l'État. Le point de vue change. Dans la théorie de la souveraineté nationale, nous envisagions des pouvoirs multiples et convergents, pouvoirs de gouvernement, puissance d'adhésion de la volonté générale de la nation, qui, par suite du phénomène de la composition des forces, parvenaient à produire une unité composite. Dans la théorie de la souveraineté de l'État, nous allons envisager un pouvoir simple, non composite, indivisible, aussi simple dans sa source que dans sa mise en action. Dans la théorie de la souveraineté nationale, la souveraineté était une force objective incorporée à l'institution nationale, mais qui n'était encore rapportée à aucun sujet de droit. Au contraire, dans la théorie de la souveraineté de l'État, la souveraineté devient un pouvoir subjectif rattaché à un sujet de droit.

Il serait exagéré de dire qu'entre les deux conceptions il y ait un abîme, car l'organisation de la souveraineté nationale est, d'une certaine façon, une préparation au jaillissement de la souveraineté de l'État; d'ailleurs, c'est bien évidemment la même force qui, vue d'un côté, constitue la souveraineté nationale et, vue de l'autre, constitue la souveraineté de l'État; il y a développement parallèle entre les deux aspects de cette même force. Ce parallélisme a pour conséquence qu'on ne doit pas admettre dans les deux théories des affirmations qui seraient contradictoires; ce que l'on enseigne de la souveraineté de l'État ne doit pas

être contradictoire avec ce que l'on a enseigné touchant la souveraineté de la nation; sans être la même chose, il faut que les deux aspects soient conciliables l'un avec l'autre.

Mais s'il n'y a pas un abîme entre les deux conceptions, il y a un hiatus, une solution de continuité. Dans l'institution politique, un fait nouveau s'est produit qui ne peut pas être entièrement ramené aux phénomènes politiques d'organisation, et qui est l'apparition d'une substance subjective ou d'une personnalité juridique[1].

Nous avons à noter les changements de perspective que ce fait nouveau entraîne dans l'étude de la souveraineté :

1. Ce n'est pas ici le lieu d'étudier en lui-même le phénomène de la personnification. Tout au plus, ferons-nous observer que le régime constitutionnel peut jeter sur ce phénomène quelques clartés. Il est remarquable que l'unité composite de la souveraineté nationale soit obtenue grâce à l'élément de la volonté générale, en laquelle sont versées les représentations particulières des organes de gouvernement. Or, la volonté générale, que nous n'avons envisagée dans les sections précédentes que comme un élément objectif de l'institution nationale, peut être prise tout aussi bien comme une sorte de substance subjective servant de matière première à la personnalité de l'État. En effet, la volonté générale étant, par définition, unanime, présente cette particularité *d'être intériorisée en toutes les consciences individuelles;* elle constitue donc une trame d'idées subjectives communes et grâce à elle, notamment, la conception de l'État peut devenir une idée subjective commune. L'État devient même plus qu'une idée subjective, il devient une propriété commune, une chose commune, parce que l'idée subjective que l'on s'en forme devient la propriété commune des consciences.

Sans insister, constatons que cette matière première d'une institution collective devenue, par l'intériorisation dans l'universalité des consciences, une propriété commune, travaillée ensuite par le droit dans un sens individualiste, peut être organisée facilement en une personnalité subjective (sur l'union intime qu'il y a entre la propriété et la personnalité juridique, voir, outre nos *Principes de Droit public*, p. 645 et suiv., les *Leçons sur la personnalité juridique*, 1910, du regretté Saleilles); ainsi le phénomène de la volonté générale fournirait, aussi bien pour les associations et corporations que pour l'État, la base de la personnalité, parce qu'il fournirait l'élément par lequel peut s'opérer le passage du point de vue objectif au point de vue subjectif.

1° La souveraineté devenant un pouvoir subjectif de la personne morale État, pouvoir simple et indivisible, il n'y a plus à tenir compte de la souveraineté nationale. Pour la théorie de la souveraineté de l'État, peu importe que la nation soit souveraine ou que ce soit le gouvernement; pour mieux dire, dans la perspective de la souveraineté de l'État, il n'y a plus intérêt à distinguer la nation du gouvernement et il n'y a plus intérêt à évoquer ces idées de nation et de gouvernement. Par conséquent, toutes les théories qui cherchent à établir la définition de la nation *par rapport à l'État*, qui voient dans la nation, soit un organe de l'État, soit une personne morale secondaire accouplée à l'État, sont des théories mal venues; la question ne doit pas être posée[1]. La nation organisée, munie de son gouvernement central, n'est pas autre chose que l'État vu comme une institution objective; l'État n'est pas autre chose que la personnification de la nation, c'est-à-dire que la nation vue comme un sujet de droits. La nation est l'État et l'État est la nation; seulement, la nation est décomposable en éléments, tandis que l'État est considéré comme indécomposable.

Pour cette raison, d'ailleurs, le phénomène de l'organisation constitutionnelle doit être étudié dans le chapitre de la souveraineté nationale et non pas dans celui de la souveraineté de l'État, car il n'est pas dans le plan de la personnalité juridique; ce n'est pas la personne juridique en soi qui est organisée, étant indécomposable, c'est l'individualité de l'institution politique sous-jacente.

2° Il suit de l'observation précédente que le point de vue de la souveraineté nationale est celui de la formation de la souveraineté, tandis que celui de la souveraineté de l'État

1. Nous avons déjà développé ces idées dans nos *Principes de Droit public*, p. 645 et suiv.

est le point de vue de l'exercice d'une souveraineté toute formée. En effet, pendant la période de formation, on peut admettre que la souveraineté se constitue à la façon d'une force composite, et c'est une fois unifiée, à titre de force composite, que le phénomène de la personnification vient lui superposer une unité indivisible; mais alors elle est toute formée et n'est plus envisagée que dans son exercice.

Observons, en effet, que, pratiquement, la souveraineté de l'État comme pouvoir simple, est toujours supposée en exercice, soit dans les relations internationales vis-à-vis des autres États, soit dans les relations nationales vis-à-vis des individus sujets de l'État.

3° Si l'État personne morale pouvait exercer lui-même sa souveraineté, aucune difficulté ne viendrait compliquer la théorie, mais c'est un fait que les personnes morales ne peuvent agir que par l'intermédiaire de l'institution organisée à laquelle elles sont associées. Il résulte de ce fait que l'exercice de la souveraineté de l'État, bien que cette souveraineté soit une et indivisible, est confié à des organes représentatifs multiples qui sont les organes de la nation; c'est-à-dire que nous voyons reparaître ici, sous un point de vue nouveau, les difficultés provenant du gouvernement représentatif et de la séparation des pouvoirs.

Dans la théorie de la souveraineté nationale, nous avions résolu ces difficultés en montrant que l'intervention d'organes représentatifs multiples n'était pas un obstacle à l'unité de la souveraineté nationale, puisque celle-ci était composite (v. *supra*, p. 86 et s.). Dans la théorie de la souveraineté de l'État, dont l'unité n'est pas composite, mais est au contraire indivisible, nous ne pouvons plus, bien évidemment, utiliser l'idée de la composition des forces, mais nous pouvons utiliser celle de *l'indivision*, c'est-à-dire de l'exer-

cice indivis de la souveraineté indivisible de l'État par les divers organes représentatifs de la nation.

II. *Théorie de l'indivision de la souveraineté de l'État.* — Un pouvoir peut être en soi indivisible et cependant être exercé par plusieurs agents, si ces agents sont dans l'indivision. C'est une situation que connaît le droit privé, par exemple pour les hérédités échues à plusieurs héritiers tant qu'elles ne sont pas partagées. Rien ne s'oppose à ce que cette situation soit transportée dans le droit public; si la propriété peut rester dans l'indivision, la souveraineté aussi; il est vrai que la propriété, n'étant pas naturellement indivisible, ne sera que rarement et provisoirement en état d'indivision, tandis que la souveraineté de l'État, étant naturellement indivisible, sera perpétuellement en état d'indivision.

Une des règles essentielles de l'indivision est que chacun des co-agents puisse mouvoir le droit pour le tout, et c'est bien aussi la règle essentielle de la souveraineté de l'État qui peut être mise en mouvement, pour le tout, par chacun des pouvoirs de gouvernement.

Une autre règle essentielle de l'indivision est que des arrangements provisoires, des partages provisionnels d'attributions puissent être faits entre ayants droit, sans que cela entraîne la cessation de l'indivision fondamentale; et c'est bien aussi la règle essentielle de la séparation des pouvoirs, des partages provisionnels d'attributions sont faits entre les trois pouvoirs, qui n'entraînent point la cessation de l'indivision fondamentale.

III. *Les pouvoirs de gouvernement conçus comme puissances de volonté de la personne morale État.* — Peut-être pourrait-on s'en tenir à cette idée que la souveraineté de la personne morale État est exercée comme un pouvoir indivis par les organes représentatifs de la nation. Peut-être

aussi peut-on aller plus loin et remarquer que les organes représentatifs de la nation qui, par le phénomène de l'organisation, n'appartiennent qu'à la nation, se rattachent cependant à la personne morale État, si la séparation des pouvoirs est conçue de façon à leur prêter la figure des diverses puissances d'une seule et même volonté.

Il est, en effet, admis par la psychologie classique qu'une seule et même volonté, sans cesser d'être une et indivisible, peut se manifester par diverses facultés ou diverses puissances. Pourquoi, dès lors, la séparation organique des pouvoirs ne coïnciderait-elle pas avec une séparation psychologique des facultés ou des puissances de la volonté ?

De ce point de vue, et sans vouloir insister, nous faisons remarquer que la séparation des pouvoirs de gouvernement que nous avons proposée, savoir : un pouvoir électif, un pouvoir délibérant ou législatif et un pouvoir exécutif, cadre parfaitement avec la séparation psychologique des puissances d'une volonté tournée vers l'action, savoir : une puissance de volonté implicite, une puissance de volonté délibérée, une puissance de volonté d'exécution ou d'opération (v. *supra*, p. 45).

Et il n'est pas jusqu'au travail d'adaptation de la volonté générale aux décisions prises par les pouvoirs de gouvernement qui ne trouve son pendant dans le travail intérieur qui se produit dans une conscience individuelle, quand il s'agit d'adapter à des actes particuliers ce bloc des idées incontestables qui constitue le fonds catégorique de toute personnalité un peu homogène.

CONCLUSION.

Toutes les constructions théoriques contiennent une part de subtilités qui les empêche de parvenir intégralement au grand public, mais, si elles sont fondées, elles doivent contenir aussi des idées simples qui, grâce à leur justesse, franchissent le cercle restreint des initiés.

Il se peut que la méthode de la « composition des forces » ne soit pas à la portée de tout le monde; que le principe de la représentation de la volonté générale par les divers pouvoirs de gouvernement et de la convergence spontanée de ces représentations, en vue de reconstituer l'unité composite d'une volonté nationale commandante, paraisse une conception subtile. Au moins souhaiterions-nous que, de cette étude sur la souveraineté nationale, il surnageât quelques idées simples : celle-ci d'abord, que les pouvoirs de gouvernement sont autonomes, qu'ils ne sont point dirigés par la volonté générale, mais qu'il s'en font des représentations spontanées; cette autre encore, que le suffrage universel est un pouvoir de gouvernement, que la volonté électorale ne se confond point avec la volonté générale de la nation, qu'au contraire elle s'oppose à elle comme une volonté commandante à une volonté sujette; que, dès lors, le pouvoir électoral, étant un pouvoir de gouvernement, peut et doit être organisé comme l'ont été le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, qu'il est bien temps de l'organiser, que ce gros garçon d'une force exubérante est un peu touche à tout, et que l'heure est venue de régler ses mouvements.

Nous n'avons aucune prédilection particulière pour aucune solution, ni pour le suffrage des femmes, ni pour la

représentation proportionnelle, ni pour la représentation des intérêts, ni pour le vote plural, ni pour le *referendum,* mais nous disons : toutes ces questions peuvent et doivent être mises à l'étude, parce que le suffrage est un pouvoir de gouvernement et qu'il importe à la liberté constitutionnelle qu'un pouvoir de gouvernement soit soigneusement réglé et organisé.

Au reste, il se peut que la prédominance croissante du pouvoir électif soit de nature à entraîner des modifications dans la forme du gouvernement, c'est-à-dire dans les rapports des pouvoirs publics, et c'est là une question qui pourra faire l'objet d'une étude ultérieure.

Maurice Hauriou.

ÉTAT GÉNÉRAL ET COMPARATIF

DU

RÉGIME FISCAL DE LA FRANCE

PREMIÈRE PARTIE

BUDGET DE L'ÉTAT

Le *Compte définitif des recettes* rendu par le ministre des finances pour 1910 (dernier exercice connu) classe sous six paragraphes les produits et revenus de l'État :

§ 1er. — *Ressources provenant de l'impôt :* Art. I. Contributions directes ; — Art. II. Taxes assimilées à ces contributions ; — Art. III. Enregistrement ; — Art. IV. Timbre ; — Art. V. Impôt sur les opérations de bourse ; — Art. VI. Taxe sur le revenu des valeurs mobilières et les revenus de certaines collectivités ; — Art. VII. Douanes ; — Art. VIII. Contributions indirectes ; — Art. IX. Droits sur les sucres.

§ 2. — *Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'État :* Art. I. Allumettes, tabacs et poudres ; — Art. II. Postes, télégraphes et téléphones ; — Art. III. Autres exploitations.

§ 3. — *Produits et revenus du domaine de l'État* : Art. I. Produits domaniaux non forestiers ; — Art. II. Produits des forêts.

§ 4. — *Produits divers du budget.*

§ 5. — *Ressources exceptionnelles.*

§ 6. — *Recettes d'ordre :* Art. I. Recettes d'ordre en atténuation de dépenses ; — Art. II. Recettes d'ordre proprement dites.

C'est dans cet ordre que nous dirigerons notre examen, nous conformant d'ailleurs également à l'ensemble des no-

menclatures budgétaires qui en forment le développement, nomenclatures très claires et très rationnelles depuis que l'article 5 de la loi du 24 décembre 1896, combinant le point de vue fiscal et le point de vue économique, en a renouvelé les données pour plusieurs grandes branches des revenus publics[1]. Nous ferons, en outre, rentrer dans le cadre actuel les renseignements rétrospectifs concernant quelques budgets antérieurs pris comme termes de comparaison.

BUDGET GÉNÉRAL

§ 1er. — RESSOURCES PROVENANT DE L'IMPOT

Article Ier. — CONTRIBUTIONS DIRECTES

Le groupe des *contributions directes* comprend quatre contributions : la contribution foncière; la contribution personnelle-mobilière; celle des portes et fenêtres; celle des patentes.

Cette dénomination de *contributions directes* est moderne, mais des impôts de même nature ont toujours existé. Nous ne saurions en faire ici l'historique; nous dirons seulement que les taxes similaires établies en France avant 1789 étaient la *taille*, les *vingtièmes*, les *dîmes*, la *capitation* et la *corvée*. Elles correspondent, en partie seulement, à certaines contributions actuelles.

Cette branche des revenus publics est la seule qui alimente à la fois le budget de l'État et les budgets départementaux et communaux. Voici quels ont été, à diverses

1. La loi de 1896 a complètement transformé les nomenclatures de l'*enregistrement*, du *timbre*, de l'*impôt sur les opérations de bourse* et de la *taxe sur le revenu des valeurs mobilières*.

époques, le montant et la répartition de l'ensemble de ces contributions entre les différents budgets[1] (en millions de francs) :

ANNÉES	BUDGET de L'ÉTAT (1)	BUDGETS DÉPARTEMENTAUX	BUDGETS COMMUNAUX	TOTAUX
1830	259,1	54,7	18,4	332,2
1847	300,1	76,9	46,5	423,5
1851	277,7	84,5	50,1	412,3
1869	345,3	129,0	101,9	576,2
1875	401,6	142,1	140,5	684,2
1880	394,6	154,8	158,0	707,4
1890	466,4	163,2	179,4	809,0
1900	484,0	189,2	209,7	882,9
1910 (2)	536,3	255,4	272,2	1.063,9

(1) Y compris les centimes pour fonds de secours et non-valeurs, les réimpositions et les frais de confection des rôles spéciaux incorporés à partir de 1893 dans le *Budget de l'État* et compris de 1862 à 1892 dans l'ancien *Budget sur ressources spéciales*.

(2) Dernière année pour laquelle le *Compte définitif des recettes* a paru.

I. — CONTRIBUTION FONCIÈRE.

La *contribution foncière* est la plus importante des contributions directes, tant à raison de la nature que du chiffre des capitaux qu'elle atteint.

Nous en groupons les résultats, en millions de francs, pour les années considérées :

1. Il nous a paru opportun, en effet, de présenter ici une situation d'ensemble des contributions directes, sauf à en reprendre les élements lorsque nous nous occuperons, plus loin, des budgets départementaux et communaux.

ANNÉES	PROPRIÉTÉS BATIES				PROPRIÉTÉS NON BATIES				PROPRIÉTÉS BATIES ET NON BATIES			
	Part de l'État (1 et 2)	Part des départements	Part des communes.	Totaux.	Part de l'État (1)	Part des départements	Part des communes.	Totaux.	Part de l'État (1 et 2.)	Part des départements	Part des communes.	Totaux.
1830......	»	»	»	»	»	»	»	»	183,7	46,6	16,2	246,5
1847......	»	»	»	»	»	»	»	»	190,8	57,3	32,6	280,7
1851......	»	»	»	»	»	»	»	»	163,9	62,5	33,8	260,2
1869......	»	»	»	»	»	»	»	»	176,1	83,3	58,9	318,3
1875......	»	»	»	»	»	»	»	»	176,2	87,7	73,1	337,0
1880......	»	»	»	»	»	»	»	»	179,2	94,1	81,9	355,2
1890......	72,2	32,4	33,9	138,5	134,2	64,4	57,9	256,5	206,4	96,8	91,8	395,0
1900......	85,5	38,4	39,6	163,5	105,2	69,1	63,7	238,0	190,7	107,5	103,3	401,5
1910......	96,8	52,2	53,2	202,2	107,0	84,1	70,2	261,3	203,8	136,3	123,4	463,5

(1) Voir la note 1 du tableau précédent.

(2) Déduction faite de 15 millions 4, en 1900, et 14 millions 3, en 1910, pour dégrèvement des petites cotes en exécution de la loi du 21 juillet 1897.

Créée en 1790 en remplacement des anciens impôts qui pesaient sur les immeubles, la contribution foncière est régie encore aujourd'hui par la loi organique du 3 frimaire an VII.

Cette contribution est assise sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net; mais tandis que, pour les propriétés bâties, elle est devenue, depuis la loi du 8 août 1890, un impôt de quotité, elle demeure, pour les propriétés non bâties, un impôt de répartition.

L'évaluation des revenus fonciers est nécessairement l'objet de règles spéciales à chacune des deux natures de propriétés.

Le revenu net des maisons d'habitation, soit que le propriétaire les occupe, soit qu'il les fasse occuper par d'autres à titre gratuit ou onéreux, est déterminé d'après leur

valeur locative au moment de la clôture, par l'administration, du procès-verbal de l'évaluation ou de la revision, sous la déduction d'un quart de cette valeur locative en compensation des frais d'entretien, réparation et dépérissement; pour les fabriques, moulins et usines, la déduction, qui était du tiers jusqu'en 1900, est actuellement de 40 %.

Les évaluations générales appelées à servir de base à la contribution foncière ont été effectuées à différentes époques, notamment en 1851-1853 et 1887-1889. La loi du 8 août 1890 ayant prescrit de reviser les évaluations tous les dix ans, une première revision a été faite en 1899-1900, une seconde en 1909-1910.

Nous résumons, dans le tableau suivant, les indications fournies sur l'importance et la décomposition du revenu imposable des propriétés bâties, non seulement par l'opération de 1909-1910, qui accuse les chiffres les plus récents, mais encore par celle de 1899-1900, dont les résultats ont été appliqués, une dernière fois, aux rôles de 1910 :

Tableau, *page suivante.*

ÉPOQUES DES ÉVALUATIONS	NOMBRE des PROPRIÉTÉS	VALEUR LOCATIVE réelle.	REVENU NET IMPOSABLE	REVENU NET moyen par propriété.
		millions de francs	millions de francs	francs.
1. — MAISONS				
1899-1900	9.173.891	2.917,0	2.188,4	238
1909-1910	9.475.786	3.329,5	2.497,1	263
En plus à 1909-1910	301.895	411,6	308,7	25
Soit	3,29 °/₀	14,11 °/₀	14,11 °/₀	10,50 °/₀
2. — USINES				
1899-1900	128.717	259,7	155,8	1.210
1909-1910	137.676	342,6	205,6	1.420
En plus à 1909-1910	8.959	82,9	49,8	210
Soit	6,96 °/₀	31,93 °/₀	31,93 °/₀	17,35 °/₀
3. — RÉSULTATS D'ENSEMBLE				
1899-1900	9.302.608	3.177,6	2.344,2	252
1909-1910	9.613.462	3.672,1	2.702,7	281
En plus à 1909-1910	310.854	494,5	358,5	29
Soit	3,34 °/₀	15,56 °/₀	15,20 °/₀	11,50 °/₀

Les chiffres de la revision de 1899-1900, modifiés d'après les gains et pertes de matière imposable annuellement constatés, ressortent pour *1910*, dernière année considérée, en nombre à 9.526.537; en valeur locative réelle, à 3.464.314.113 francs; en revenu net imposable, à 2 milliards 552.517.372 francs. La quotité de l'impôt, fixée en principal à 3,20 p. °/₀ de ce revenu imposable, atteint en réalité 7,92 p. °/₀, le produit de l'impôt étant, au total, de 202 millions 2. Ces 202 millions 2 se distribuent en 6.472.903 cotes.

Aux termes de la loi du 3 frimaire an VII, pour évaluer le revenu imposable des terres, soit cultivées, soit incultes,

on suppute la valeur du produit brut qu'elles peuvent rendre année commune, en les supposant cultivées sans travaux ni dépenses extraordinaires, mais selon la coutume du pays, et en formant l'année commune sur les quinze années antérieures, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles; puis, on fait déduction, sur ce produit, des frais de culture, de récolte et d'entretien. S'il s'agit de labours, on tient également compte des frais de semence; de bois, des frais de garde et de repeuplement; de vignes, de ceux d'engrais et de pressoir, en déduisant, en outre, un cinquième pour compenser le dépérissement annuel des vignes, les frais de replantation et des travaux à faire pendant les années où chaque nouvelle plantation est sans rapport. Le surplus constitue le revenu imposable.

La dernière évaluation des propriétés non bâties a été effectuée en 1879-1881. Nous en résumons les principales indications dans le tableau ci-après :

NATURE DES CULTURES	CONTENANCE IMPOSABLE	REVENU NET IMPOSABLE	REVENU NET moyen par hectare.	TAUX de L'IMPÔT (en principal).
	hectares.	francs.	francs.	°/₀
Terrains de qualité supérieure....	695.929	115.569.201	166,06	4,30
Terres labourables.............	26.173.657	1.485.097.569	56,74	4,64
Prés et herbages..............	4.998.280	483.159.306	96,67	4,69
Vignes.......................	2.320.533	301.545.815	129,95	2,95
Bois.........................	8.397.131	188.910.406	22,50	5,26
Landes et autres terrains incultes..	6.746.800	41.275.038	6,12	5,12
Cultures diverses..............	702.829	29.948.230	42,61	4,73
TOTAUX ET MOYENNES...	50.035.159	2.645.505.565	52,87	4,49

L'évaluation de 1879-1881 a été revisée de 1884 à 1891, mais seulement en bloc par commune, et le revenu net imposable fixé à 2.581.592.308 francs. L'impôt ressort

ainsi à 3,99 % en principal; mais, le produit total étant de 275 millions 6, il atteint en réalité 10,67 %. Le nombre des cotes de la contribution foncière sur les propriétés non bâties était, en *1910*, de 13.439.515 [1].

La contribution foncière donne lieu à l'émission de rôles dans lesquels sont portées à la fois les propriétés bâties et les propriétés non bâties, mais avec des bases et des cotisations distinctes. Elle est payable par douzième échu.

Dans son ensemble, la contribution foncière produisait 246 millions 5 en *1830*, 318,3 en *1869*; elle donne en *1910*. dernière année considérée, 463,5.

Évaluations budgétaires de 1912 (part de l'État).

	État. — millions de francs.
Propriétés bâties	102,1
Propriétés non bâties	107,0
Ensemble	209,1

contre 203,8 en *1910* [2].

1. L'administration des contributions directes vient de procéder, en exécution d'une loi du 31 décembre 1907, à une nouvelle évaluation des propriétés non bâties. Cette évaluation n'est pas faite par masses de nature de cultures différentes dans chaque commune, mais par parcelles.

De plus, ce qu'on détermine, dans cette opération, ce n'est pas le revenu net de chaque parcelle tel que l'entendait la loi du 3 frimaire an VII, mais bien sa valeur locative, c'est-à-dire le montant du loyer que le propriétaire obtient de ses terres en les affermant, ou, s'il les exploite lui-même, le montant du loyer qu'il en retirerait en cas de location.

On fait ainsi abstraction tant de la main-d'œuvre que nécessite l'exploitation que des capitaux qui y sont engagés sous forme de cheptel ou autrement.

2. La loi de finances ne contient pas d'évaluations pour la part des départements et celle des communes.

II. — Contribution personnelle-mobilière.

Nous donnerons tout d'abord les produits de la contribution personnelle-mobilière pour les années considérées (en millions de francs) :

ANNÉES	PART de L'ÉTAT	PART des DÉPARTEMENTS	PART des COMMUNES	TOTAUX
1830	31,9	7,4	2,0	41,3
1847	41,8	12,1	5,5	59,4
1851	43,2	13,6	6,1	62,9
1869	54,7	21,9	13,9	90,5
1875	59,3	24,8	21,2	105,3
1880	63,8	27,9	24,8	116,5
1890	84,2	33,2	31,1	148,5
1900	97,0	40,3	38,0	175,3
1910	108,0	53,4	51,1	212,5

La *contribution personnelle-mobilière* a été établie sous sa dénomination actuelle en 1791, en remplacement de l'impôt de capitation. Elle est aujourd'hui régie par la loi du 21 avril 1832 [1].

La contribution personnelle-mobilière se compose de deux taxes : la *taxe personnelle* et la *contribution mobilière*. Elle est due, d'une manière générale, par chaque habitant français et par chaque étranger de tout sexe, jouissant de ses droits et non réputé indigent.

1. Entre ces deux époques, la contribution personnelle-mobilière a été fréquemment modifiée. Nous ne saurions, d'ailleurs, faire porter utilement notre examen sur cette période intermédiaire.

Taxe personnelle. — La taxe personnelle est égale pour tous les habitants d'une même commune; elle se compose de la valeur de trois journées de travail. Ce sont les conseils généraux qui déterminent annuellement, sur la proposition des préfets, le prix moyen de la journée de travail dans chaque commune, mais sans pouvoir le fixer au-dessous de 50 centimes ni au-dessus de 1 fr. 50.

La taxe est due dans la commune du domicile réel.

Contribution mobilière. — La contribution mobilière est basée sur la valeur locative des locaux affectés à l'habitation personnelle[1]. Toute habitation meublée située soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune, donne lieu à l'assiette de la contribution mobilière. Cette contribution est due alors même qu'on ne paie pas de loyer au propriétaire et sans qu'il y ait lieu de rechercher si les meubles sont ou non la propriété de l'occupant. C'est le fait de l'occupation qui est générateur de l'impôt. Il n'est même pas nécessaire qu'un logement soit habité; il suffit qu'il soit meublé et qu'on le conserve à sa disposition ou qu'on s'en réserve la jouissance.

Les locaux imposables sont ceux qui servent à l'habitation personnelle des contribuables, y compris les dépendances de toute nature.

La contribution personnelle-mobilière est un impôt de répartition; elle donne lieu à l'émission de rôles; elle est payable par douzième échu[2].

1. C'est là la seule base légale; on ne saurait valablement y substituer, comme on le fait le plus souvent dans la pratique, ni les facultés présumées du contribuable, ni le revenu de ses propriétés foncières, ni l'importance de son exploitation rurale.

2. *Minimum de loyer.* — Aux termes de la loi de finances du 13 juillet 1903, dans les chefs-lieux de département et dans les commu-

En *1830*, la contribution personnelle-mobilière procurait aux différents budgets 41 millions 3; son rendement s'était élevé à 90,5 en *1869*; on le trouve à 212,5 en *1910*.

Ces 212 millions 5 comprennent 9.208.030 taxes personnelles montant à 19 millions 2 et 7.625.949 cotes mobilières pour 193 millions 2, réunies en 9.561.064 articles, sur lesquels 1.935.115 s'appliquent à des cotes personnelles, 353.034 à dès cotes mobilières, 7.272.915 à des cotes mixtes.

Évaluations budgétaires de *1912* (part de l'État), 110 millions 9.

---

nes dont la population agglomérée dépasse 5.000 habitants, les loyers matriciels servant de base à la contribution mobilière peuvent, sur la demande des conseils municipaux, être déterminés en déduisant de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable, à titre de minimum de loyer, une somme constante dont la quotité est fixée par ces assemblées. Ce minimum peut être augmenté d'un dixième par chaque personne en sus de la première, qui se trouve à la charge du contribuable et à son domicile, sans que la réduction totale puisse dépasser le double du minimum.

La déduction n'est applicable qu'aux contribuables ayant leur domicile réel dans la commune; elle n'est effectuée que pour leur habitation principale lorsqu'ils y ont plusieurs habitations.

L'usage de cette faculté tend à se généraliser.

Prélèvement sur l'octroi. — Il résulte des dispositions combinées des lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846 que, dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel et mobilier peut, sur la demande des conseils municipaux, être payé en totalité ou en partie par les caisses municipales. Ces conseils déterminent la portion du contingent qui doit être prélevée sur les produits de l'octroi. La portion à percevoir au moyen d'un rôle est répartie en cotes mobilières seulement, après déduction des faibles loyers que les conseils croient devoir exempter de la cotisation, soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers.

Ces dispositions ne paraissent plus appliquées aujourd'hui.

III. — Contribution des portes et fenêtres.

La contribution des portes et fenêtres accuse le rendement suivant (en millions de francs) :

ANNÉES	PART de L'ÉTAT	PART des DÉPARTEMENTS	PART des COMMUNES	TOTAUX
1830	15,3	0,2	0,02	15,5
1847	29,2	3,1	2,6	34,9
1851	30,2	3,4	3,1	36,7
1869	39,9	7,8	8,7	56,4
1875	41,7	9,0	13,3	64,0
1880	44,3	10,4	15,5	70,2
1890	55,1	11,5	18,2	84,8
1900	62,2	14,5	22,2	98,8
1910	69,3	22,3	31,1	122,7

La *contribution des portes et fenêtres* a été créée par la loi du 4 frimaire an VII.

Sont soumises à la contribution, les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours et jardins des bâtiments et usines. En sont affranchies, les portes et fenêtres servant à éclairer ou à aérer les granges, les bergeries, les étables, les greniers, les caves et les autres locaux qui ne sont pas destinés à l'habitation des hommes; sont exemptes, les ouvertures des bâtiments employés à un service public civil, militaire ou d'instruction, ou aux hospices; il en est de même de celles des manufactures.

Le tarif en vigueur de la contribution des portes et fenêtres a été fixé par l'article 24 de la loi du 21 avril 1832 :

POPULATION des VILLES ET CAMPAGNES	TARIF, PAR MAISON, pour les maisons ayant seulement					TARIF, PAR OUVERTURE, pour les maisons à 6 ouvertures et au-dessus.		
	1 ouverture.	2 ouvertures.	3 ouvertures.	4 ouvertures.	5 ouvertures.	Portes cochères et de magasins.	Portes ordinaires et fenêtres, du rez-de-chaussée au 2e étage.	Fenêtres du 3e et étages supérieurs.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Au-dessous de 5.000 habit.	0,30	0,45	0,90	1,60	2,50	1,60	0,60	0,60
De 5.000 à 10.000 —	0,40	0,60	1,35	2,20	3,25	3,50	0,75	0,75
De 10.000 à 25.000 —	0,50	0,80	1,80	2,80	4,00	7,40	0,90	0,75
De 25.000 à 50.000 —	0,60	1,00	2,70	4,00	5,50	11,20	1,20	0,75
De 50.000 à 100.000 —	0,80	1,20	3,60	5,20	7,00	15,00	1,50	0,75
Au-dessus de 100.000 —	1,00	1,50	4,50	6,40	8,50	18,80	1,80	0,75

Ces taxes sont graduées d'après trois éléments : la population des communes, le nombre des ouvertures et leur nature. La contribution des portes et fenêtres est payable par 12e échu.

On a recensé en dernier lieu (1891) 9.189.902 bâtiments avec 68.301.893 ouvertures imposables. Les chiffres actuels, application faite des gains et pertes successifs de matière imposable, peuvent être approximativement fixés à 9.685.000 bâtiments avec 71.950.000 ouvertures, qui font l'objet dans les rôles généraux de *1910* de 6.586.308 cotes, dont la moyenne est de 18 fr. 61.

En *1830*, la contribution des portes et fenêtres produisait 15 millions 5 et, en *1869*, 56,4; elle accuse en *1910* un rendement de 122,7.

Évalutions budgétaires de *1912* (part de l'État), 70,6.

IV. — Contribution des patentes.

Voici d'abord le produit des *patentes* pour les années considérées, en millions de francs :

ANNÉES	PART de L'ÉTAT	PART des DÉPARTEMENTS	PART des COMMUNES	TOTAUX
1830	27,5	0,5	0,2 (1)	28,2
1847	37,5	4,4	5,8	47,7
1851	39,6	5,0	7,1	51,7
1869	73,6	16,1	20,4	110,1
1875	123,4	20,6	33,0	177,0
1880	106,3	22,4	35,9	164,6
1890	119,7	21,7	38,3	179,7
1900	133,0	26,9	46,2	206,1
1910	154,1	43,4	66,5	264,0

(1) Les 8/100es du principal des patentes n'ont pas été attribués aux communes en 1830.

La contribution des patentes a été établie en 1791 en remplacement des droits de maîtrise et de jurande. Supprimée en 1793, rétablie en l'an IV (1795), elle fut définitivement réorganisée par la loi du 1er brumaire an VII. La loi du 25 avril 1844 coordonna, en la modifiant, et réunit en un seul code la législation antérieure. Elle a été elle-même remplacée par les lois du 15 juillet 1880, du 19 avril 1905 et du 27 février 1912 qui régissent actuellement la matière.

La contribution est due par tout Français ou étranger qui exerce, en France, un commerce, une industrie, une profession, non compris dans les exceptions déterminées par la loi. La question de nationalité est donc étrangère à

l'assiette de la patente; le fait seul de l'exercice de la profession en France rend passible de cet impôt.

La contribution se compose d'un *droit fixe* et d'un *droit proportionnel*. Le droit fixe est déterminé d'après l'importance relative des professions; le droit proportionnel repose sur la valeur locative des locaux occupés.

Le *droit fixe* est réglé d'après des bases différentes suivant que la profession à imposer appartient au commerce ordinaire, au haut commerce ou à l'industrie.

Pour le commerce ordinaire et les professions qui s'y rattachent le droit fixe est établi eu égard seulement à la population; — pour le haut commerce, le droit fixe est également établi eu égard à la population, mais il est réglé d'après un tarif gradué pour chaque profession en particulier suivant divers degrés de population; — pour l'industrie, le droit fixe est réglé sans avoir égard à la population; chaque industrie a un tarif spécial.

Le *droit proportionnel* est établi sur la valeur locative tant de la maison d'habitation que des magasins, boutiques, etc., et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables, y compris, pour les établissements industriels, tous les moyens matériels de production; il est dû même lorsque les locaux occupés sont concédés à titre gratuit. Ce droit, qui s'échelonnait du 8e au 60e sous le régime de la loi de 1844, varie aujourd'hui du tiers au 100e.

Les grands magasins sont assujettis à une taxation spéciale [1].

1. Les grands magasins supportent un droit fixe basé sur le nombre des employés qu'ils occupent et qui varie avec le nombre de ces employés, la population de la ville où sont situés les magasins, et aussi d'après chacune des spécialités qui y sont mises en vente. Les voitures de livraison ainsi que les chevaux attelés à ces voitures constituent également des éléments du droit fixe. Si les voitures de livraison sont automobiles, les taxes par voiture sont doublées. Le droit proportionnel

La contribution des patentes donne lieu à l'émission de rôles. Elle est payable par 12e; toutefois, les patentables qui exercent des professions nomades sont tenus d'acquitter le montant total de leur cote au moment où la patente leur est délivrée.

La contribution des patentes accuse un rendement de 28 millions 2 en *1830;* 110,1 en *1869;* 164,6 en *1880* (dernière année d'application du régime de 1844); 264,0 en *1910*. Les droits fixes entrent dans ce dernier chiffre pour 52 %; les droits proportionnels, pour 48 %. Le nombre des patentés s'est élevé à 1.861.612[1]; celui des cotes à 2.043.547. Les valeurs locatives sur lesquelles le droit proportionnel a été assis se chiffrent à 1 milliard 642 millions 6.

Évalutions budgétaires de *1912* (part de l'État), 161 millions 5.

V. — Autres recettes.

Nous comprenons sous cette rubrique les *frais d'avertissement* qui se rapportent à l'ensemble des contributions

---

est fixé, pour cette catégorie de magasins, entre le tiers et le 20e de la valeur locative, le droit s'élevant en même temps que cette valeur par tranches successives.

D'un autre côté, lorsqu'un patentable exploite plus de cinq établissements pour la vente de denrées ou de marchandises, les droits fixe et proportionnel de patente afférents à chacun de ces établissements sont augmentés d'un quart si le nombre des établissements ne dépasse pas dix, d'un tiers s'il est compris entre dix et vingt, de moitié s'il est compris entre vingt et un et cinquante, et doublé s'il est supérieur à cinquante. — Cette disposition n'est toutefois pas applicable au fabricant qui vend uniquement les produits de sa fabrication.

1. Ces 1.861.612 patentés se répartissent ainsi :

Commerce ordinaire	1.476.935
Haut commerce, banque	46.094
Industrie	210.233
Professions libérales	128.350

directes, mais qu'on ne peut répartir exactement entre chacune d'elles.

Ces frais se sont élevés à 700.000 francs en *1830* et 800.000 francs en *1847* et *1851* ; ils oscillent autour de 1 million pour les autres années considérées (exactement, 1.109.236 francs, en *1910*).

* * *

Le *groupe des contributions directes*, qui alimentait ainsi les différents budgets à concurrence de 332 millions 2 en *1830* et de 586,3 en *1869*, ne leur fournit pas en *1910* moins de 1 milliard 63 millions 9, dont 536 millions 3 vont à l'État (51,1 %), 255,4 aux départements (23,7 %) et 272,2 aux communes (25,2 %).

Évalutions budgétaires de *1912* (part de l'État), 553 millions 1.

Article II. — TAXES ASSIMILÉES AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Il nous reste à examiner, pour compléter la série des IMPÔTS DIRECTS, quelques taxes que les *Comptes définitifs* réunissent dans un chapitre spécial sous la rubrique de *taxes assimilées aux contributions directes* avec lesquelles elles n'ont aucune relation, mais sans doute parce que, comme les contributions directes, elles font l'objet de rôles nominatifs et qu'elles sont recouvrées dans des conditions identiques.

En voici, au préalable, le montant en millions de francs. pour les années considérées :

ANNÉES	Contribution sur les chevaux, mules et mulets (1)	Redevances des mines. (1)	Taxe sur les biens de main-morte.	Taxe sur les billards.	Taxe sur les cercles.	Taxe militaire	Autres taxes assimilées.	TOTAUX
1830....	»	»	»	»	»	»	»	1,0
1847....	»	»	»	»	»	»	»	1.7
1851....	»	»	3,1	»	»	»	1,6	4,7
1869....	»	1,5	3,7	»	»	»	1,7	6,9
1875....	10,8	2,8	2,0	1,0	1,3	»	7,0	24,9
1880....	10,3	2,4	5,4	1,0	1,4	»	4,5	25,0
1890....	12,0	2,7	6,6	1,2	1,4	»	5,1	29,0
1900....	12,9	4,2	7,3	1,1	1,4	2,3	10,8	40,0
1910....	18,8	7,5	13,7	1,1	1,3	0,4	7,6	50,4

(1) Part de l'Etat seulement.

I. — Contribution sur les voitures et chevaux.

La contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets, établie une première fois en 1862, a été supprimée en 1866, puis rétablie par la loi du 16 septembre 1871. Elle est due : 1° pour les voitures suspendues destinées au transport des personnes; 2° pour les chevaux, mules et mulets servant à atteler les voitures imposables; 3° pour les chevaux, mules et mulets de selle. Le tarif en est gradué d'après la population pour les chevaux, mules et mulets et, pour les voitures, également suivant la population et selon qu'elles sont à deux ou à quatre roues.

Les droits varient de 2 fr. 50 à 25 francs par cheval, mule et mulet de selle ou d'attelage et de 2 fr. 50 à 60 fr. par voiture.

La contribution sur les voitures a été étendue aux automobiles par la loi du 16 avril 1898. La population des communes où les automobiles sont imposables, le nombre

des places qu'elles contiennent, leur force en chevaux-vapeur, constituent les bases de la taxe, qui comprend un droit fixe variant de 10 à 75 francs et un droit progressif avec le nombre des chevaux-vapeur[1].

Les contribuables sont tenus de faire une déclaration pour la taxation des voitures, ordinaires ou automobiles, chevaux, mules et mulets. La contribution est payable par 12e échu.

Un vingtième des produits de l'impôt est attribué aux communes.

Éléments taxés en *1910* : 1.718.776 voitures ordinaires dont 1.355.519 à deux roues et 363.257 à quatre roues; 53.669 automobiles, dont 11.617 à une ou deux places et 42.052 à plus de deux places, représentant ensemble 697.327 chevaux-vapeurs; 1.348.423 chevaux, mules et mulets. — Produits : 19 millions 7, dont 18,8 à l'État et 0,9 aux communes.

II. — Redevances des mines.

Cette contribution se composait jusqu'ici, conformément à la loi du 21 avril 1810, d'une redevance fixe de 10 fr. par kilomètre carré de la superficie comprise dans la concession et d'une redevance proportionnelle du 20e du produit de l'exploitation.

La loi de finances du 8 avril 1910 vient de remanier profondément ces redevances. Le droit fixe est porté de 15 à 50 centimes par hectare compris dans l'étendue de la concession. La redevance proportionnelle est calculée,

1. La loi de finances du 8 avril 1910 a majoré ces tarifs. Elle a, d'un autre côté, créé une taxe spéciale sur les voitures automobiles importées par des personnes venant séjourner temporairement en France.

chaque année, à raison de 6 % du produit net de l'exploitation pendant l'année précédente, dont 5 % au profit de l'État et 1 % au profit des communes[1].

Si l'exploitation est poursuivie par une société par actions, en commandite ou à parts d'intérêt, le produit net imposable est forfaitairement fixé aux sommes distribuées aux actionnaires ou participants. Dans tous les autres cas, le produit net est fixé par voie d'évaluation administrative.

Les concessionnaires ont la faculté de demander que la redevance proportionnelle soit convertie en abonnement.

Éléments imposés en *1910* : 11.592 kilomètres superficiels; produit net des exploitations, 90 millions 1. — Rendement de la contribution, 8 millions 7; dont 7,5 à l'État et 1,1 aux communes, qui reçoivent, d'un autre côté, 41.000 francs pour la taxe de garantie établie par la loi du 9 avril 1898.

III. — Taxe sur les biens de mainmorte[2].

Aux termes des lois du 10 février 1849 et 31 mars 1903, toutes les collectivités qui ont une existence propre et qui

1. La redevance est réduite à 15 centimes par hectare pour les concessions de mines de combustibles dont le périmètre n'est pas supérieur à 300 hectares et le revenu net à 1.500 fr., à la condition que le combustible produit soit habituellement employé au chauffage domestique dans un rayon de 30 kilomètres.

2. Les *Comptes définitifs des recettes* font figurer, dans la catégorie des *taxes assimilées aux contributions directes*, la *taxe sur les biens de mainmorte* dont les éléments de taxation sont empruntés à la contribution foncière et dont les rôles sont établis par l'administration des contributions directes. Nous nous conformons à ces errements en traitant ici de cette taxe qui, représentative des *droits de mutation à titre gratuit*, devrait figurer avec ceux-ci.

C'est, en effet, d'après leur nature et non d'après les services qui en assurent l'assiette ou le recouvrement, que les produits doivent être normalement classés.

subsistent indépendamment des mutations qui peuvent se produire dans leur personnel, à l'exception des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, sont assujetties à une taxe spéciale annuelle, en représentation des droits de transmission entre vifs et par décès.

La taxe est calculée, en conformité de la loi de 1903, à raison de 112 cent. 1/2 par franc du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et de 70 centimes par franc du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties. Elle est soumise aux mêmes décimes que les droits d'enregistrement correspondants ont supporté jusqu'en 1901 [1] (soit 2 déc. 1/2).

La taxe sur les biens de mainmorte est assise et recouvrée comme la contribution foncière. Elle a produit 3 millions 1 en *1851* ; — 3,7 en *1869* ; — 13,7 en *1910*, répartis entre 150.169 cotes à la charge de 99.720 établissements et d'après une contenance cadastrale de 5.069.179 hectares possédés par les assujettis.

IV. — Taxe sur les billards publics et privés.

La *taxe sur les billards publics et privés* a été établie par la loi du 16 septembre 1871 ; elle varie de 6 à 60 fr., suivant la population.

Les contribuables sont tenus de souscrire une déclaration préalable.

Éléments imposés en *1910* : 88.269 billards. — Produits, 1 million 1.

1. Tarifs antérieurs : 62 cent. 1/2 par franc de la contribution foncière (1849) ; 87 cent. 1/2 (1872). L'année *1902*, dernière année d'application du régime de 1872, a produit 7 millions 6 ; *1903*, première année du régime nouveau, 11 millions 4.

V. — Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunions.

La loi du 16 septembre 1871 a soumis à une taxe spéciale les abonnés des *cercles, sociétés et lieux de réunions*, où se paient des cotisations. Elle est basée, en conformité de la loi du 8 août 1890, tant sur les cotisations payées par les membres ou associés, y compris les droits d'entrée, à raison de 5, 10 ou 20 % des cotisations selon la catégorie, que sur le montant de la valeur locative des locaux à raison de 2, 4 ou 8 % de cette valeur locative. Elle est réglée d'après les catégories suivantes :

	Taxe.
1re Catégorie. — Cercles dont les cotisations s'élèvent à 8.000 fr. et au-dessus, ou la valeur locative à 4 000 fr. et au-dessus.	20 % des cotisations et 8 % de la valeur locative.
2e Catégorie. — Cercles dont les cotisations sont de 3.000 fr. et au-dessus, mais inférieures à 8.000 fr. ou dont la valeur locative est de 2.000 fr. et au-dessus, mais n'atteint pas 4.000 fr.	10 % des cotisations et 4 % de la valeur locative.
3e Catégorie. — Cercles dont les cotisations sont inférieures à 3.000 fr. et la valeur locative inférieure à 2.000 francs.	5 % des cotisations et 2 % de la valeur locative.

En sont exemptes les sociétés de bienfaisance et de secours mutuels et les associations d'étudiants des facultés de l'État, ainsi que les sociétés scientifiques, littéraires, agricoles, musicales ou ayant pour objet exclusif des jeux d'adresse ou des exercices spéciaux, dont les réunions ne sont pas quotidiennes.

Les contribuables souscrivent une déclaration préalable.

Éléments imposés en *1910* : 4.982 (115 de 1re catégorie; 235 de 2e; 4.432 de 3e). — Produit, 1 million 3.

VI. — Taxe militaire.

La loi du 15 juillet 1889 a assujetti au paiement de la *taxe militaire* les jeunes gens qui, par suite d'exemption, bénéficient de l'exonération du service dans l'armée active.

La taxe militaire se compose de :

1° Une *taxe fixe* de 6 francs;

2° Une *taxe proportionnelle* égale au montant en principal de la cote personnelle-mobilière de l'assujetti, augmentée, le cas échéant, d'une fraction de la contribution personnelle-mobilière de ses ascendants du premier degré obtenue en divisant le montant de cette contribution par le nombre des enfants, vivants ou représentés, de ces ascendants.

La loi nouvelle sur le recrutement, du 21 mars 1905, avait supprimé cette taxe, mais celle du 29 décembre 1906 l'a rétablie pour les hommes bénéficiant encore des dispositions de la loi de 1889.

Produit en diminution constante, s'élevant, pour *1910*, à 372.200 francs.

VII. — Autres taxes.

Nous groupons sous cette rubrique quelques taxes qui ont bien plutôt le caractère de remboursement de frais imposés à l'État à raison du contrôle qu'il exerce sur les assujettis que celui d'impôt. Aussi nous bornerons-nous à les énumérer et à faire connaître les lois en vertu desquelles elles sont perçues, ainsi que leur rendement pour la dernière année considérée, *1910* :

Droits d'épreuve des appareils à vapeur (Loi du 18 juillet 1892). — 268.800 francs.

Droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales (L. 19 juillet 1886; D. 9 mai 1887). — 121.100 fr.

Droits de vérification des alcoomètres et densimètres (LL. 7 juillet 1881 et 29 mars 1907; décrets 27 décembre 1884 et 15 janvier 1904. — 27.300 francs.

Droits de vérification des poids et mesures (L. 21 juillet 1894; décret 17 décembre 1894). — 6.200.800 francs.

Droits de visite des pharmacies et des magasins de droguerie (LL. 21 germinal an XI et 25 juin 1908; arrêté 25 thermidor an XI; décret 5 août 1908. — 462.800 francs.

Redevances pour la rétribution des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs. — Les visites des délégués mineurs sont payées par le Trésor comme journées de travail et les sommes ainsi avancées recouvrées sur les exploitants (L. 8 juillet 1890). — 488.700 francs.

Redevances pour frais de surveillance des fabriques de margarine et d'oléo-margarine. (LL. 16 avril 1897 et 13 mai 1898; décret 9 novembre 1897). — 96.200 francs.

Les *taxes assimilées*, qui produisaient 1 million en *1830* et 6 millions 9 en *1869*, ont donné, en *1910*, 50 millions 4[1].

Évaluations budgétaires de *1912*, 52,1.

*
* *

Dans leur ensemble, les *impôts directs* ont procuré au budget de l'État 260 millions 2 en *1830* et 352,4 en *1869*. Ils accusent, en *1910*, un rendement global de 586 millions 7.

1. Y compris, en *1869*, pour 3 millions 7 et, en *1910*, pour 13,7, le produit de la taxe sur les biens de mainmorte qui, ainsi que nous l'avons expliqué, devrait accroître, au contraire, aux droits de mutations.

Ils figurent au projet de budget de *1912* pour 605 millions 2[1].

ARTICLE III. — ENREGISTREMENT.

On aurait tort de penser que les différents droits portés au budget dans le chapitre « Enregistrement » constituent un groupe de taxes identiques frappant une matière imposable également semblable. Cette matière imposable, au contraire, est excessivement variée et les droits qui l'atteignent n'ont guère entre eux d'autre relation que celle de la formalité à laquelle donne lieu leur perception.

La loi du 24 décembre 1896 a très utilement renouvelé les nomenclatures de ces droits, qui reposaient jusqu'alors sur des distinctions trop exclusivement fiscales et se trouvaient, en outre, compliquées de nombreuses additions successives effectuées au fur et à mesure des taxations créées.

Les nouvelles nomenclatures possèdent aujourd'hui toute la clarté nécessaire, obtenue par des groupements rationnels qui mettent en valeur tous les renseignements utiles que les *Comptes définitifs des recettes* sont susceptibles de fournir, aussi bien au point de vue économique qu'au point de vue fiscal.

Ce sont ces nomenclatures que nous allons suivre et dans lesquelles nous ferons rentrer les résultats des exercices anciens que nous avons déjà pris comme termes de comparaison.

1. Ces impôts ont alimenté, d'autre part, les *budgets départementaux* à concurrence de 54 millions 6 en *1830;* 139,1 en *1869*, et 255,4 en *1910;* et les *budgets communaux* pour 18,4 en *1830;* 101,9 en *1869*, et 274,3 en *1910*.

Voici quels ont été en millions de francs, aux époques déjà considérées, les produits des différentes catégories de droits qui ont pour charte commune la loi organique du 22 frimaire an VII, très souvent modifiée d'ailleurs, surtout en ce qui touche aux tarifs[1] :

ANNÉES	MUTATIONS				Actes civils, administratifs et de l'état civil.	Actes judiciaires et extra-judiciaires.	Droits d'hypothèques.	Recettes diverses.	TOTAUX
	Droits de mutation à titre onéreux.	Droits de mutation à titre gratuit.	Taxe d'accroissement.	TOTAUX					
1830....	74,7	32,5	»	107,2	19,4	16,9	1,9	6,5	151,9
1847....	106,7	52,9	»	159,6	25,1	24,3	3,2	15,4	227,6
1851....	81,9	60,6	»	142,5	17,1	20,7	3,1	15,1	198,5
1869....	167,9	121,6	»	289,5	33,7	24,5	4,5	16,2	368,4
1875....	181,9	158,7	»	340,6	62,5	32,7	4,7	12,5	453,0
1880....	228,6	199,5	»	428,1	75,8	35,2	5,6	5,2	549,9
1890....	206,8	211,8	»	418,6	70,9	36,3	5,6	7,7	539,1
1900....	207,1	247,3	1,5	455,9	81,5	23,7	6,2	8,5	575,8
1910....	273,8	278,3	1,0	553,1	91,4	21,9	13,2	12,9	692,5

I. — Droits sur les mutations.

1. — Mutations a titre onéreux.

Les *droits de mutation à titre onéreux* atteignent distinctement, tant au point de vue de l'assiette que des tarifs, les *valeurs mobilières*, les *meubles* et les *immeubles*.

1. On pourra consulter utilement, pour les produits détaillés annuels de l'*enregistrement*, du *timbre*, de l'*impôt sur les opérations de bourse* et de la *taxe sur le revenu des valeurs mobilières*, notre *Statistique centennale* insérée, sous le timbre de la direction générale de l'enregistrement, dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances*.

Nous indiquerons tout d'abord, d'une part, les *produits de l'impôt*, et, d'autre part, les *capitaux taxés* (en millions de francs) :

ANNÉES	VALEURS MOBILIÈRES			MEUBLES autres que les valeurs mobilières.			IMMEUBLES	TOTAUX
	Valeurs françaises.	Valeurs étrangères.	ENSEMBLE	Créances, rentes, offices.	Fonds de commerce.	Meubles corporels.		
				PRODUITS DE L'IMPOT				
1830..	»	»	»	2,5	»	4,6	67,6	74,7
1847..	»	»	»	4,7	»	6,5	95,5	106,7
1851..	»	»	»	2,7	»	4,9	74,3	81,9
1869..	9,5	2,7	12,2	4,5	»	9,6	141,6	167,9
1875..	20,6	2,2	22,8	4,8	2,9	10,2	141,2	181,9
1880..	30,5	2,8	33,3	5,0	5,4	10,8	174,1	228,6
1890..	35,8	5,3	41,1	4,8	4,7	8,7	147,5	206,8
1900..	44,1	7,1	51,2	4,5	7,0	8,5	135,9	207,1
1910..	66,1	18,1	84,2	4,5	11,8	9,2	164,1	273,8
				CAPITAUX TAXÉS				
1830..	»	»	»	»	»	»	1.156,8	(Ces capitaux ne sont pas susceptibles d'être utilement additionnés).
1847..	»	»	»	»	»	»	1.657,0	
1851..	»	»	»	»	»	»	1.307,9	
1869..	6.192,7	1.980,7	8.173,4	»	»	420,0	2.476,6	
1875..	8.927,9	1.086,6	10.014,5	»	116,9	502,4	2.299,1	
1880..	12.784,2	1.386,3	14.170,5	»	215,6	556,2	2.613,3	
1890..	15.889,1	2.664,8	18.553,9	»	185,2	462,6	2 206,4	
1900..	20.163,3	3.543,1	23.706,4	»	366,3	400,4	2.141,7	
1910..	24.772,7	7.242,6	32.015,3	»	614,5	471,6	2.507,8	

Section Ire. — Valeurs mobilières.

Valeurs françaises. — Toutes cessions de titres ou promesses d'actions et d'obligations dans une société donne ouverture, aux termes de la loi du 23 juin 1857, à un *droit de transmission* perçu sur la valeur négociée, déduction faite, en vertu de la loi du 30 mars 1872, des versements restant à effectuer sur les titres non entièrement libérés.

La loi du 30 mars 1872 a étendu aux obligations des départements, des communes et des établissements publics le droit de transmission établi pour les titres précités par la loi de 1857. Toutes les valeurs mobilières françaises autres que les rentes sur l'État se sont ainsi trouvées assujetties à l'impôt.

Ces droits, pour les titres au porteur et pour ceux dont la transmission peut s'opérer sans un transfert sur les registres de la société, sont convertis en une taxe annuelle et obligatoire sur le capital des titres évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente et, à défaut de cours moyen dans cette année, d'après une déclaration estimative de leur valeur.

Dans les sociétés qui admettent le titre au porteur, tout propriétaire d'actions ou d'obligations a toujours la faculté de convertir ses titres au porteur en titres nominatifs et réciproquement. La conversion de titres nominatifs en titres au porteur donne ouverture au droit ordinaire de transmission liquidé sur la valeur des titres convertis, établie d'après le dernier cours moyen constaté en bourse avant le jour de la conversion et, à défaut, par une déclaration estimative. La mise au nominatif de titres au porteur est, au contraire, exempte d'impôt.

D'après les tarifs actuels (Loi du 26 décembre 1908), les droits de transmission et de conversion sont de 75 centimes °/₀; la taxe annuelle de transmission, de 25 centimes °/₀ [1].

En *1910*, les droits encaissés par le Trésor se sont élevés à 66 millions 1, ainsi répartis :

1. En relevant les droits à 75 et 25 cent. °/₀, le législateur a voulu compenser la diminution de produits résultant de l'exemption qu'il édictait en même temps pour les conversions de titres au porteur en titres nominatifs.

		millions de francs.			millions de francs.
Droits de transfert et de conversion.	Actions....	3,6	sur une valeur imposable de...		476,5
	Obligations.	2,7	—	—	355,6
	Ensemble.	6,3	—	—	832,1
Taxe annuelle de transmission (titres au porteur)	Actions....	27,5	sur une circulation de		11.008,3
	Obligations.	32,3	—	—	12.932,3
	Ensemble.	59,8	—	—	23.940,6
	Total...	66,1	Capitaux taxés.		24.772,7

Valeurs étrangères. — Aux termes des lois du 23 juin 1857 et du 30 mars 1872, les actions et obligations émises par les sociétés, etc., d'une part, et les titres d'emprunts des villes, provinces, etc., d'autre part, sont soumis, en France, à des droits équivalents à ceux qui frappent les valeurs françaises. Ces divers titres acquittent, en conséquence, la taxe annuelle et obligatoire de transmission, sans qu'il soit fait aucune distinction entre les titres nominatifs et les titres au porteur, mais l'assiette de la taxe peut ne reposer que sur une quotité déterminée du capital, sans que cette quotité puisse être inférieure, pour les actions à un dixième et, pour les obligations, à deux dixièmes de ce capital. Cette quotité est fixée par le ministre des finances.

En *1910*, les droits encaissés de ce chef par le Trésor se chiffrent à 18 millions 1, ainsi répartis :

		millions de francs.			millions de francs.
Taxe annuelle de transmission (titres de toute nature).	Actions....	9,2	sur une valeur imposable de...		3.675,9
	Obligations.	8,9	—	—	3.566,7
	Ensemble.	18,1	—	—	7.242,6

Dans leur ensemble, les droits de transmission sur les valeurs mobilières sont passés de 12 millions 2 en *1869*, à 84,2 en *1910*.

Section II. — CRÉANCES, RENTES, OFFICES.

Créances et rentes. — On groupe dans cette section les *cessions de parts d'intérêt autres que les actions dans les sociétés* (produit en *1910* : 337.700 francs perçus à 75 centimes °/₀ sur 45 millions); les *cessions et délégations de créances à terme* (1 million 9 perçu à 1.25 °/₀ sur 153 millions 3); les *constitutions de rentes viagères* (288.100 francs perçus à 2.50 °/₀ sur 11 millions 5); les *constitutions d'autres rentes* (21.900 francs perçus à 2.50 °/₀ sur 875.200 fr.); les *cessions ou délégations de rentes ou pensions* (24.500 francs perçus à 2.50 °/₀ sur 979.900 francs); les *cessions et délégations de rentes foncières anciennes* (7.700 francs perçus à 4,37 1/2 °/₀ sur 1 million 8).

Ensemble : 2 millions 6 perçus sur une valeur totale imposable de 213 millions 4.

Les droits sont en général liquidés sur le prix porté dans les actes augmenté des charges qui viennent ajouter à ce prix. Cette règle souffre cependant quelques exceptions, notamment en matière de cessions de créances ou de rentes; c'est alors la valeur cédée et non le prix qui sert de base à la liquidation de l'impôt.

Cessions d'offices. — Pour les cessions d'offices, la valeur imposable est déterminée par le prix exprimé dans l'acte de cession, augmenté du capital des charges qui peuvent ajouter à ce prix.

Ces transmissions sont taxées à 2.50 °/₀ lorsqu'elles sont réalisées à titre onéreux, sans que le montant des droits perçus puisse être inférieur au dixième du cautionnement imposé au titulaire de la charge ou de l'office. Si elles s'effectuent à titre gratuit, elles supportent, selon le cas, les droits ordinaires de donation ou de succession, mais sans

que ces droits soient inférieurs à 2.50 %. C'est là une situation unique dans la législation fiscale.

Les prescriptions spéciales aux cessions d'offices sont contenues dans la loi du 25 juin 1841.

Les *Comptes de finances* ne mentionnent pas, pour les cessions de l'espèce, les capitaux taxés; ils ne distinguent pas davantage les droits perçus d'après les différentes quotités des tarifs appliqués. Les encaissements de *1910* se fixent à 1 million 9.

Section III. — Fonds de commerce.

La loi du 28 février 1872 soumet les cessions de fonds de commerce à des prescriptions particulières. C'est ainsi que, rédigées sous signatures privées[1], elles n'en doivent pas moins être enregistrées dans un délai déterminé : ce délai est de trois mois de la date de l'acte sans dépasser trois mois de l'entrée en jouissance. Un quatrième mois est accordé à l'ancien possesseur pour effectuer sans pénalité le dépôt de l'acte. A défaut d'acte, il y est suppléé par des déclarations détaillées et estimatives, dans les trois mois de l'entrée en possession.

La valeur imposable est déterminée par le prix de la vente de l'achalandage, de la cession du droit au bail et des objets mobiliers ou autres servant à la seule exploitation du fonds. Le tarif est de 2.50 %.

Les marchandises neuves garnissant les fonds de commerce sont taxées séparément à raison de 62 cent. 1/2 %, mais à la condition qu'il soit stipulé pour elles un prix particulier et qu'elles soient désignées, article par article, dans

1. Notons, d'une manière générale, que, toutes les fois qu'un contrat est notarié, il est obligatoirement enregistré à la diligence du notaire dans les dix ou quinze jours de sa date, selon que cet officier public réside ou non dans la commune où est établi le *bureau de l'enregistrement*.

le contrat ou dans la déclaration que les contribuables sont tenus de souscrire à défaut de conventions écrites.

Ces cessions ont produit, en *1910*, 11 millions 8, dont 10,7 pour les fonds de commerce, estimés 427 millions, et 1 million 1 pour les marchandises neuves évaluées 187 millions 5.

Section IV. — Meubles corporels.

On réunit dans cette section, avec les *ventes ordinaires* qui constituent la catégorie la plus importante (produit en *1910*, 8 millions 9 perçus à 2.50 °/₀ sur 355 millions taxés); les *abandonnements pour fait d'assurance ou de grosse aventure*, à peu près insignifiants (28 fr. 80 à 1 fr. 25 °/₀ sur 2.304 francs); les *ventes d'objets abandonnés dans les hôtelleries* (3.600 francs perçus à 7 °/₀ sur 52.300 francs); les *ventes publiques de marchandises en gros* (120.900 fr. à 12 cent. 1/2 °/₀ sur 96 millions 7); les *ventes publiques de marchandises neuves* (6.900 francs à 2.50 °/₀ sur 277.700 francs); les *ventes de meubles et marchandises par suite de faillite* (65.000 francs à 62 cent. 1/2 °/₀ sur 10 millions 4); les *ventes de marchandises avariées et de débris de navires naufragés* (7.800 francs à 25 cent. °/₀ sur 3 millions 1); les *ventes totales ou partielles de navires* à quelque titre que ce soit (5.200 francs à 3 fr. 75 fixe); les *licitations et soultes de partages et de distributions de biens*, tarifées comme les ventes ordinaires à 2.50 °/₀ (149.000 francs perçus sur 6 millions).

Les meubles corporels accusent ainsi, au total, un produit de 9 millions 2 correspondant à 471 millions de transactions.

Dans leur ensemble, les *transmissions mobilières*, qui procuraient au Trésor 7 millions 1 en *1830* et 18, en *1869*, ne lui ont pas donné, en *1910*, moins de 109 millions 7. Cet accroissement considérable est dû, on l'a vu, aux va-

leurs mobilières dont l'importance égale aujourd'hui la fortune immobilière.

Section V. — Immeubles.

Échanges. — En matière d'échange et par une dérogation inexpliquée au mode de détermination de la valeur imposable lorsqu'il s'agit de transmission à titre onéreux, les droits sont perçus sur un capital forfaitaire obtenu par la capitalisation au denier 20 pour les immeubles urbains et au denier 25 pour les immeubles ruraux, du revenu attribué aux biens échangés.

Le revenu des biens échangés est celui qui résulte des baux courants. A défaut de baux courants, les parties sont admises à fournir une évaluation pour les immeubles non bâtis, tandis que, pour les immeubles bâtis, le revenu est obligatoirement déterminé par la valeur locative réelle telle qu'elle est établie pour l'assiette de la contribution foncière de l'année de l'échange.

Dans le cas où l'échange porte seulement, soit sur la nue propriété, soit sur l'usufruit des biens, la valeur imposable est déterminée d'après l'âge de l'usufruitier[1].

Les lots ainsi déterminés sont-ils égaux, le droit d'échange est liquidé sur l'un de ces lots. Sont-ils différents, ce droit n'est perçu que sur le lot le moins important, et la plus-

1. Si l'usufruitier a moins de vingt ans révolus, l'usufruit est estimé aux 7/10es et la nue propriété aux 3/10es de la propriété entière. Au-dessus de cet âge, cette proportion est diminuée pour l'usufruit et augmentée pour la nue propriété de 1/10e pour chaque période de dix ans sans fraction. A partir de soixante-dix ans révolus de l'âge de l'usufruitier, la proportion est fixée à 1/10e pour l'usufruit et à 9/10es pour la nue propriété.

Pour déterminer la valeur de la nue propriété, il n'est tenu compte que des usufruits ouverts au jour de la mutation de celle-ci.

Mais l'usufruit constitué pour une durée fixe est estimé aux 2/10es de la valeur de la propriété entière pour chaque période de dix ans de la durée de l'usufruit, sans fraction et sans égard à l'âge de l'usufruitier.

value constatée par le calcul est considérée comme une soulte, quoiqu'il n'en ait pas été stipulé, soumise à un droit particulier.

Les échanges sont actuellement tarifés à 4.50 °/₀ (Loi du 22 avril 1905); mais les échanges d'immeubles ruraux contigus ou situés soit dans la même commune, soit dans des communes limitrophes, bénéficient d'un tarif de faveur de 25 centimes °/₀.

Dans tous les cas, le droit particulier dû sur la plus-value constatée ou la soulte stipulée est de 7 °/₀.

Les transmissions par voie d'échange subissent des fluctuations très marquées. *1910* présente un total de 40 millions 6 en capitaux taxés, ayant donné lieu à une recette globale de 776.000 francs seulement (échanges au tarif réduit, 61.700 francs correspondant à un capital de 24 millions 7; échanges ordinaires, 714.300 francs correspondant à un capital de 15 millions 9). Les plus-values taxées se sont chiffrées à 2 millions 9, les soultes à 10 millions 4, d'où une recette de 205.000 francs et 730.800 francs.

Ventes. — Toutes les transmissions immobilières sont assujetties à l'enregistrement dans un délai déterminé. Les actes qui les constatent doivent être soumis à la formalité : notariés, dans les 10 ou 15 jours; sous signatures privées, dans les trois mois de leur date sans dépasser trois mois de l'entrée en possession; un quatrième mois est accordé à l'ancien possesseur pour effectuer sans pénalité le dépôt de son acte. A défaut d'acte, il doit y être suppléé par des déclarations détaillées et estimatives dans les trois mois de l'entrée en possession.

Les droits sont perçus à 7 °/₀ (Loi du 22 avril 1905) sur les prix portés dans les contrats, augmentés des charges qui peuvent s'y ajouter [1].

1. En relevant légèrement les droits de mutation en matière d'échan-

Une taxe supplémentaire de 31 centimes 1/4 est exigible sur les ventes en justice, soit devant les tribunaux civils, soit devant notaires commis, à partir de 2.000 francs (Loi du 26 janvier 1892).

Les transmissions de cette catégorie représentaient, en *1830*, une valeur imposable de 1 milliard 57 millions; en *1869*, de 2 milliards 163 millions 8; en *1910*, de 2 milliards 148 millions 1, ayant respectivement donné lieu à la perception de 57 millions 5; 119,5 et 150,4.

Supportent seulement le tarif de 5 % : les *licitations et soultes de partages* entre cohéritiers et copropriétaires et les *soultes de distributions de biens* (209 millions 7, en *1910*, ayant produit 10 millions 4), ainsi que les *résolutions volontaires de contrats de vente* (1 million 3, ayant donné 65.000 francs)[1].

Il convient enfin de faire état ici des transmissions qui sont distinctement assujetties au droit proportionnel de transcription (1,87 1/2 %) lors de l'enregistrement ou soumises à ce droit, lors de la transcription, par suite de présentation volontaire des actes à cette formalité (1 million 4 perçus, en *1910*, sur 73,0).

Échanges et ventes de biens immeubles situés à l'étranger ou dans les colonies françaises. — Ces transmissions sont assujetties à un droit réduit de 25 cent. % (53.000 fr. perçus, en *1910*, sur 21 millions 3).

---

ges et de ventes, la loi de 1905 a entendu compenser, dans une certaine mesure, la diminution de recette que devait occasionner au Trésor la suppression du timbre de dimension sur les minutes, originaux et expéditions de ces actes, qu'elle a, en même temps, prononcé.

1. La loi du 18 janvier 1912 exempte du droit proportionnel les *résolutions judiciaires*.

Les résultats mentionnés s'appliquant à 1910 comprennent des résolutions de cette catégorie.

Les *transmissions immobilières* accusent ainsi un chiffre global, en capitaux taxés, d'un milliard 156 millions 8, en *1830*; 2 milliards 476 millions 6, en *1869*, et 2 milliards 507 millions 8, en *1910*, ayant procuré au Trésor un encaissement de 67 millions 7; 142,6 et 164,1.

Dans leur ensemble, les *mutations à titre onéreux* ont alimenté les budgets à concurrence de 74 millions 7 en *1830*, 167,9 en *1869*, 273,8 en *1910*. — Les prévisions de celui de *1912* s'élèvent à 276 millions 3.

2. — Mutations a titre gratuit.

Voici quelles ont été, pour les années considérées, les produits de l'impôt et les capitaux taxés :

ANNÉES	TRANSMISSIONS ENTRE VIFS (DONATIONS)					MUTATIONS PAR DÉCÈS (SUCCESSIONS)					TOTAUX GÉNÉRAUX
	Ligne directe.	Entre époux.	Ligne collatérale.	Entre étrangers.	TOTAUX	Ligne directe.	Entre époux.	Ligne collatérale.	Entre étrangers.	TOTAUX	
					PRODUITS DE L'IMPOT						
1830..	5,3	0,1	0,9	0,6	6,9	8,5	3,4	11,4	2,3	25,6	32,5
1847..	7,5	0,1	1,4	1,0	10,0	11,5	4,9	21,0	5,5	42,9	52,9
1851..	8,7	0,1	1,4	0,9	11,1	13,7	5,5	24,0	6,3	49,5	60,6
1869..	14,0	0,1	2,3	1 6	18,0	28,8	12,4	49,1	13,3	103,6	121,6
1875..	16,8	0,1	2,9	2,2	22,0	35,9	15,3	68,1	17,4	136,7	158,7
1880..	20,2	0,1	2,9	2,0	25,2	43,7	19,5	87,2	23,9	174,3	199,5
1890..	16,6	0,1	2,3	1,6	20,6	48,6	21,2	94,0	27,4	191,2	211,8
1900..	18,0	0,1	2,3	1,9	22,3	55,0	28,9	103,6	37.5	225,0	247,3
1910..	24,2	0,1	2,6	1,0	27,9	70,1	26,0	112,9	41,4	250,4	278,3
					CAPITAUX TAXÉS						
1830..	430,5	2,3	21,8	10,7	465,3	1.024,1	130,4	256,0	40,7	1.451,2	1.916,5
1847..	666,0	2,5	27,2	13,5	709,2	1.432,1	190,4	362,1	70,4	2.055,0	2.764,2
1851..	574,0	2,0	21,1	10,7	607,8	1.264,8	169,6	322,1	64,8	1.821,3	2.429,1
1869..	877,5	2,9	32,8	16,9	930,1	2.507,6	359,3	640,9	128,9	3.636,7	4.566,8
1875..	1.005,1	2,8	38,4	20,8	1.067,1	2.875,0	407,1	816,5	155,0	4 253,6	5.320,7
1880..	1.055,2	5,0	37,3	19,9	1.117,4	3.495,4	518,9	1.038,8	212,5	5.265,6	6.383,0
1890..	887,9	3,4	30,8	15,1	937,2	3.885,7	566,6	1.116,9	244,0	5.811,2	6.748,4
1900..	967,9	2,3	30,8	17,8	1.018,8	4.404,0	768,0	1.231,9	333,0	6.736,9	7.755,7
1910..	1.095,6	1,6	22,8	7,9	1.127,9	3.597,5	518,8	953,3	261,1	5,330,7	6.453,6

Section Ire. — TRANSMISSIONS ENTRE VIFS (DONATIONS).

En matière de donation, la valeur imposable est déterminée : pour les valeurs mobilières, par le cours de la bourse du jour de la transmission; pour les créances, par le chiffre de celles-ci; pour les meubles, d'après l'évaluation donnée dans les actes; pour les immeubles, par le capital forfaitaire obtenu en portant au denier 20, pour les immeubles urbains, et au denier 25, pour les immeubles ruraux, le revenu qui leur est attribué.

Ce revenu est celui qui résulte des baux courants. A défaut de baux courants, les parties sont admises à fournir une évaluation pour les immeubles non bâtis, tandis que, pour les immeubles bâtis, le revenu est obligatoirement déterminé par la valeur locative réelle telle qu'elle est établie pour l'assiette de la contribution foncière de l'année de la donation.

Toutefois, en ce qui concerne les immeubles dont la destination actuelle n'est pas de procurer un revenu (châteaux, parcs, terrains à bâtir, etc.), les droits sont liquidés sur la valeur vénale.

Dans le cas où la donation porte seulement soit sur la nue propriété, soit sur l'usufruit des biens, la valeur imposable est déterminée d'après l'âge de l'usufruitier [1].

Les tarifs appliqués aux donations varient, à la fois, d'après la parenté des donateurs et d'après la nature des donations elles-mêmes : par contrat de mariage, hors contrat de mariage, à titre de partage anticipé [2].

1. Voir *suprà*, note 1 de la page 187.
2. Voici quels sont les tarifs actuels :
Ligne directe. — 2,50 % (P. C.), 4,50 % (H. C.), 2 % (H. C. avec P. A.).
Entre époux. — 4,50 % (P. C.) et 6,50 % (H. C.).
Ligne collatérale. — Frères et sœurs, 8,50 % (P. C.) et 11 % (H. C.);

Ces tarifs, modifiés à différentes reprises, ont été réglés en dernier lieu par la loi du 8 avril 1910.

Les produits de l'impôt, qui étaient de 6 millions 9 en *1830*, ont atteint 18,0 en *1869* et 27,9 en *1910*, respectivement perçus sur 465 millions 3, 930 millions 1 et 1 milliard 127 millions 9 de capitaux taxés.

Évaluations budgétaires de *1912* : 30 millions 6.

Section II. — Mutations par décès.

En matière de mutations par décès, la valeur des biens portés dans les déclarations est déterminée :

Pour les valeurs mobilières, par le cours de la bourse du jour du décès du *de cujus* et, à défaut, par une évaluation des parties ;

Pour les créances, d'après le chiffre nominal de celles-ci ;

Pour les biens meubles : 1° par l'estimation contenue dans les inventaires ou autres actes passés dans les deux années du décès ; — 2° par le prix exprimé dans les actes de vente, lorsque cette vente a lieu publiquement et dans les deux années du décès. Cette disposition s'applique aux objets inventoriés et estimés ainsi qu'il vient d'être dit et dont l'évaluation serait inférieure au prix de vente ; — 3° à défaut d'inventaire, d'actes ou de vente, en prenant pour base 33 % de l'évaluation faite dans les polices d'assu-

---

oncles ou tantes et neveux ou nièces, 10 % (P. C.) et 13 % (H. C.); grands-oncles ou grand'tantes et petits-neveux ou petites-nièces et entre cousins germains, 12 % (P. C.) et 15 % (H. C.); parents au delà du quatrième degré, 15 % (P. C.) et 18 % (H. C.).

Entre personnes non parentes. — 15 % (P. C.) et 18 % (H. C.). — Les dons faits aux départements et aux communes en tant qu'ils sont affectés par la volonté expresse du donateur à des œuvres d'assistance, ainsi que ceux faits aux établissements publics charitables et hospitaliers, aux sociétés de secours mutuels et à toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, supportent seulement le tarif réduit de 9 %.

rances en cours au jour du décès et souscrites par le défunt ou ses auteurs moins de cinq ans avant l'ouverture de la succession, sauf preuve contraire. Cette disposition ne s'applique pas aux récoltes, bestiaux et marchandises. On est tenu de déclarer si les meubles transmis étaient assurés; — 4° à défaut de ces différentes bases, par une déclaration estimative des parties;

Pour les immeubles, on suit les mêmes règles qu'en matière de donations.

La masse active ainsi fixée, il y a lieu, pour les successions ouvertes depuis la promulgation de la loi du 25 février 1901, d'en déduire, le cas échéant, les dettes à la charge du défunt dont l'existence, au jour de l'ouverture de la succession, est dûment justifiée par des titres susceptibles de faire preuve en justice contre celui-ci [1].

L'actif net fixé, les droits de mutation par décès sont perçus distinctement sur la part nette revenant à « chaque » héritier ou légataire, d'après la parenté des bénéficiaires avec le *de cujus* et l'importance de la part recueillie.

Si la mutation porte seulement soit sur une nue propriété, soit sur un usufruit, la valeur imposable des biens est réglée d'après l'âge de l'usufruitier et les droits perçus en conséquence [2].

Les tarifs, demeurés strictement proportionnels jusque-là, sont devenus progressifs depuis 1901. Les droits actuels sont fixés par la loi du 8 avril 1910 qui a remanié ceux qu'avaient précédemment édictés celles du 25 février 1901 et du 30 mars 1902.

1. La déduction ne s'applique pas à « tout » le passif que peut accuser l'hérédité. Certaines dettes ne sont pas déductibles, d'autres ne le sont que sous certaines justifications. Le cadre général de cette étude ne nous permet pas de donner ici l'ensemble détaillé des règles applicables à la matière.

2. Voir *suprà*, note 1 de la page 187.

En voici le tableau :

INDICATION des DEGRÉS DE PARENTÉ	TARIF APPLICABLE A LA FRACTION DE PART NETTE COMPRISE ENTRE					
	1 franc et 2,000 fr.	2,001 et 10,000 francs.	10,001 et 50,000 francs.	50,001 et 100,000 francs.	100,001 et 250,000 francs.	250,001 et 500,000 francs.
	°/o	°/o	°/o	°/o	°/o	°/o
1° En ligne directe, au premier degré......	1.00	1.50	2.00	2.50	3.00	3.50
2° En ligne directe, au second degré.......	1.50	2.00	2.50	3.00	3.50	4.00
3° En ligne directe, au delà du second degré.	2.00	2.50	3.00	3.50	4.00	4.50
4° Entre époux	4.00	4.75	5.50	6.25	7.00	7.75
5° Entre frères et sœurs.	10.00	10.75	11.50	12.25	13.00	13.75
6° Entre oncles ou tantes et neveux ou nièces.	12.00	13.00	14.00	15.00	16.00	17.00
7° Entre grands-oncles ou grand'tantes et petits-neveux ou petites-nièces et entre cousins germains ...	15.00	16.00	17.00	18.00	19.00	20.00
8° Entre parents au delà du quatrième degré et entre personnes non parentes	18.00	19.00	20.00	21.00	22.00	23.00

INDICATION des DEGRÉS DE PARENTÉ	TARIF APPLICABLE A LA FRACTION DE PART NETTE COMPRISE ENTRE					
	500,001 et 1,000,000 de francs.	1,000,001 et 2,000,000 de francs.	2,000,001 et 5,000,000 de francs.	5,000,001 et 10,000,000 de francs.	10,000,001 et 50,000,000 de francs.	Au delà de 50,000,000 de francs.
	°/o	°/o	°/o	°/o	°/o	°/o
1° En ligne directe, au premier degré......	4.00	4.50	5.00	5.50	6.00	6.50
2° En ligne directe, au second degré.......	4.50	5.00	5.50	6.00	6.50	7.00
3° En ligne directe, au delà du second degré.	5.00	5.50	6.00	6.50	7.00	7.50
4° Entre époux	8 50	9.25	10.00	10.75	11.50	12.25
5° Entre frères et sœurs.	14.50	15.25	16.00	16.75	17.50	18.25
6° Entre oncles ou tantes et neveux ou nièces.	18.00	19.00	20.00	21.00	22.00	23.00
7° Entre grands-oncles ou grand'tantes et petits-neveux ou petites-nièces et entre cousins germains...	21.00	22.00	23.00	24.00	25.00	26.00
8° Entre parents au delà du quatrième degré et entre personnes non parentes.	24.00	25.00	26.00	27.00	28.00	29.00

Les legs de bienfaisance supportent le tarif de 9 %[1].

Les déclarations de mutations par décès sont enregistrées, quelle que soit la situation des biens, au bureau de l'enregistrement du domicile du *de cujus*. Elles sont établies par les héritiers, donataires ou légataires, leurs tuteurs ou curateurs, sur des formules imprimées spéciales, mises à leur disposition par l'administration au prix de 2 cent. 1/2 la feuille simple et 5 cent. la feuille double, et signées par eux. Elles sont écrites par le receveur quand les parties le requièrent.

Les droits sont payés au moment de l'enregistrement des déclarations. Cependant, la loi de finances du 13 juillet 1911 prévoit, pour les successions qui s'ouvriront à partir du 1er juillet 1912, le paiement de l'impôt par fractions semestrielles sur la demande des intéressés, certaines garanties étant fournies et les sommes dues portant intérêt au taux légal.

Les produits de l'impôt, qui étaient de 25,6 en *1830*, se sont élevés à 103,6 en *1869* et à 225,0 en *1900* (dernière année d'application du régime ancien : tarifs proportionnels et non déduction des dettes), respectivement perçus sur 1 milliard 451 millions 2; 3 milliards 636 millions 7 et 6 milliards 736 millions 9. Ces produits se chiffrent, en *1910*, à 250 millions 4 perçus sur 5 milliards 330 millions 7[2].

1. Voir la note de la page 192.

2. Nous croyons intéressant de grouper ici quelques chiffres se rapportant à l'année *1910* et qui permettent d'apprécier, dans ses résultats, l'économie du nouveau régime des mutations par décès.

	Millions de francs.
Statistique de l'actif et du passif. — Les valeurs successorales actives, soumises, en 1910, au régime fiscal de 1901 se sont élevées à	5.688.2
Le passif déduit a atteint, d'autre part	368.2
L'actif net soumis à l'impôt est ainsi ramené au chiffre de...	5.320.0

Un grand nombre des successions déclarées ne présentent, soit aucun

Les droits de *mutations à titre gratuit* (donations et successions) ressortent ainsi à 32 millions 5 en *1830;* 121,6

---

passif réel, soit aucun passif déductible; celles qui sont grevées de dettes justifiées se divisent elles-mêmes en deux catégories selon qu'elles présentent un excédent d'actif ou qu'elles sont purement négatives.

Voici comment elles se répartissent à ces divers points de vue :

CATÉGORIE DE SUCCESSIONS	NOMBRE des SUCCESSIONS déclarées.	ACTIF brut DÉCLARÉ	PASSIF GLOBAL	PASSIF DÉDUIT	EXCÉDENT de PASSIF	ACTIF net TAXÉ
		millions de francs.	millions de francs.	millions de francs.	millions de francs.	millions de francs.
Successions sans passif déductible	315.171	4.110,8	»	»	»	4.110,8
Successions présentant un excédent d'actif.	44.665	1.500,2	291,0	291,0	»	1.209,2
Successions négatives.	13.965	77,2	133,6	77,2	56,4	»
TOTAUX.....	373.801	5.688,2	424,6	368,2	56,4	5.320,0

Classées d'après l'importance de leur actif net, ces successions se répartissent de la manière suivante :

IMPORTANCE DE L'ACTIF NET DES SUCCESSIONS	NOMBRE	SOMMES
		millions de francs.
De 1 à 500 francs...........	98.657	24,6
De 501 à 2.000 —	95.590	120,7
De 2.001 à 10.000 —	104.713	533,4
De 10.001 à 50.000 —	45.529	970,3
De 50.001 à 100.000 —	7.651	528,4
De 100.001 à 250.000 —	4.641	724,5
De 250.001 à 500.000 —	1.706	586,9
De 500.001 à 1 million.................	785	542,9
De 1 million à 2 millions...........	383	472,4
De 2 millions à 5 millions..	142	424,3
De 5 millions à 10 millions...........	29	200,9
De 10 millions à 50 millions...........	10	190,7
Au-dessus de 50 millions...............	»	»
TOTAUX............	359.836	5.320,0

en *1869*; 247,3 en 1900, et 278,3 en 1910. — Évaluations budgétaires de *1912* : 312 millions 6.

Mais il importe de remarquer que les successions ayant donné lieu à plusieurs déclarations ne sont dénombrées qu'une fois, à l'occasion de la déclaration initiale. Les déclarations complémentaires figurent, dans les colonnes, comme sommes sans indication de nombres.

Statistique des résultats de la dévolution de l'actif net. — Le tableau ci-après fait apparaître les résultats de la dévolution des successions dont nous venons de donner le classement :

CATÉGORIES DE PARTS	NOMBRE des PARTS	IMPORTANCE des PARTS	DROITS CORRESPONDANTS	PROPORTION DES PARTS de chaque catégorie	
				en nombre.	en valeur.
		millions de francs.	millions de francs.	°/o	°/o
Parts nettes comprises entre 1 franc et 500 francs	536.3 3	115,5	4 051,6	52,128	2,19
Parts nettes superieures à 500 francs, mais ne dépassant pas 2.000 fr...	251.205	287,0	10.834,8	24,431	5,43
Parts nettes supérieures à 2.000 fr., mais ne dépassant pas 10.000 fr..	168.304	768,2	33.718,2	16,343	14,54
Parts nettes supérieures à 10 000 fr., mais ne dépassant pas 50.000 fr..	56.274	1.123,9	53.812,8	5,468	21,19
Parts nettes supérieures à 50 000 fr., mais ne dépassant pas 100.000 fr.	9.100	612,7	27.794,4	0,883	11,60
Parts nettes supérieures à 100.000 fr., mais ne dépassant pas 250.000 fr.	5.105	742,8	35.745,6	0,496	14,06
Parts nettes supérieures à 250.000 fr., mais ne dépassant pas 500.000 fr.	1.658	551,7	25.613,4	0,162	10,45
Parts nettes supérieures à 500.000 fr., mais ne dépassant pas 1 million .	614	410,3	21.439,0	0,060	7,78
Parts nettes supérieures à 1 million, mais ne dépassant pas 2 millions.	221	317,7	15.824,5	0,021	6,04
Parts nettes supérieures à 2 millions, mais ne dépassant pas 5 millions.	65	190,6	10.151,8	0,006	3,61
Parts nettes supérieures à 5 millions, mais ne dépassant pas 10 millions.	17	119,1	5.546,0	0,001	2,26
Parts nettes supérieures à 10 millions, mais ne dépassant pas 50 millions.	3	44,6	2.151,4	0,001	0,88
Parts nettes supérieures à 50 millions.	»	»	»	»	»
TOTAUX...........	1.028.929	5.284,1	246.683,5	100	100

Section III. — TAXE D'ACCROISSEMENT.

La loi du 16 avril 1895 a transformé en une taxe annuelle les *droits d'accroissement* précédemment établis par celles des 28 décembre 1880 et 29 décembre 1884. Cette taxe est due par les congrégations, communautés et associations religieuses, autorisées ou non, ainsi que par les sociétés ou associations qui admettent l'adjonction de nouveaux sociétaires ou dont l'objet n'est pas de distribuer leurs produits entre leurs membres[1].

L'importance des parts ressort à 5 milliards 284 millions 1 (col. 3) alors que l'actif net des successions se chiffre à 5 milliards 320 millions. La différence, qui est de 35 millions 9, représente le montant des legs de bienfaisance qui ne figurent pas dans la statistique des parts.

		millions de francs.
En ajoutant aux résultats portés dans la colonne 4		246.7
ceux provenant des autres lignes de recettes :		
Œuvres d'assistance	3.221.357 f 88	3.2
Sociétés d'instruction et d'éducation populaires	8.002 f 57	
Mutations taxées aux anciens tarifs		0.5
on retrouve les chiffres inscrits plus haut dans le tableau des produits		250.4
perçus sur un actif global taxé de		5.330.7

1. La congrégation ou la communauté religieuse est une association de personnes du même sexe qui, dans un but religieux, s'engagent à vivre en commun, sous l'empire de certains statuts particuliers approuvés par l'autorité ecclésiastique compétente.

L'association religieuse est une réunion de personnes qui se concertent et agissent dans un but commun de piété et de religion, sans, pour cela, constituer une congrégation canoniquement autorisée.

Les autres collectivités comprennent les sociétés ou associations civiles, admettant l'adjonction de nouveaux membres, avec clause de réversion destinée à faire passer l'action ou la part d'intérêt des membres qui se retirent ou viennent à décéder, entre les mains de ceux qui restent ou survivent.

Toutefois, ne sont pas soumis à la taxe les biens acquis avec l'autorisation du gouvernement, en tant qu'ils ont été affectés et qu'ils continuent d'être réellement employés, soit à des œuvres d'assistance gratuite en faveur des infirmes, des malades, des indigents, des orphelins ou des enfants abandonnés, soit aux œuvres des missions françaises à l'étranger. L'exemption est accordée ou retirée, s'il y a lieu, par décret rendu en conseil d'État.

La taxe est de 30 centimes % de la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés par les collectivités qui y sont soumises. Le taux en est porté à 40 cent. % pour les immeubles possédés par celles des congrégations, communautés et associations qui ne sont pas assujetties à la taxe de mainmorte[1].

La *taxe d'accroissement*, qui produisait 1 million 5 en *1900*, n'a donné que 960.400 francs en *1910*. Évaluation de *1912*, 957.500 francs[2].

*
* *

Dans leur ensemble, les *mutations de toute nature* qui fournissaient au Trésor 107 millions 2 en *1830*, en donnaient 289,5 en *1869* et atteignaient un rendement total de 553,1 en *1910*. — Évaluations budgétaires de *1912*, 620 millions.

II. — Actes civils, administratifs et de l'état civil.
(Conventions n'emportant pas mutation.)

Notons tout d'abord, pour les années considérées, les produits de l'impôt et les capitaux taxés en ce qui concerne

1. Voir page 174.
2. Par suite de la disparition de nombreuses congrégations, la valeur imposable diminue d'année en année et le produit de la taxe tend à devenir insignifiant.

la catégorie de contrats civils, administratifs et de l'état civil que groupe cette section (en millions de francs) :

ANNÉES	Adjudications et marchés.	Assurances.	Baux et antichrèses.	Cautionnements	Contrats de mariage.	Délivrances de legs.	Libérations.	Mainlevées.	Obligations.	Partages.	Sociétés.	Divers.	TOTAUX
							PRODUITS DE L'IMPOT						
1830.	0,6	(1)	1,5	0,7	(2)	(2)	3,8	(2)	(1)	(2)	(2)	12,8	19,4
1847.	1,0	»	1,8	1,0	»	»	4,8	»	»	»	»	16,5	25,1
1851.	0,9	»	1,4	0,8	»	»	2,6	»	»	»	»	11,4	17,1
1869.	2,4	»	2,7	1,1	»	»	6,4	»	»	»	»	21,1	33,7
1875.	3,3	8,7	7,3	1,1	2,4	0,6	7,3	1,0	14,7	3,9	1,4	10,8	62,5
1880.	3,8	10,3	7,6	1,1	2,3	0,6	8,2	1,3	21,5	4,4	3,4	11,3	75,8
1890.	4,1	12,5	8,1	1,0	2,1	0,6	7,4	1,5	17,6	4,6	1,7	9,7	70,9
1900.	6,0	15,2	8,8	0,9	3,1	1,1	5,7	1,7	16,4	6.5	5,1	(3) 11,0	81,5
1910.	8,1	19,4	10,7	0,9	3,1	0,7	5,6	1,9	16,3	8,4	6,7	(3) 9,6	91,4
							CAPITAUX TAXÉS						
1830.	55,9	»	613,3	161,5	»	»	674,0	»	787,1	»	»	»	(4)
1847.	94,0	»	777,2	218,1	»	»	862,1	»	1.083,5	»	»	»	»
1851.	81,9	»	579,7	173,7	»	»	956,4	»	849,4	»	»	»	»
1869.	219,0	»	1.133,3	216,2	»	»	1.168,2	»	1.388,8	»	»	»	»
1875.	265,3	146,5	2.831,9	216,0	»	»	1.176,2	»	1.487,7	»	»	»	»
1880.	304,7	161,2	2.890,5	266,3	»	»	1.316,8	»	2 049,2	»	»	»	»
1890.	260,3	172,0	3.043,2	162,0	»	»	1.188,4	»	1.646,3	»	»	»	»
1900.	978,3	206,1	3.199,4	199,5	1229,1	422,2	905,2	606,4	1.698,6	3.451,5	2.049,1	»	»
1910.	1318,4	258,6	3.930,5	175,5	1246,9	283,6	896,1	769,3	1.679,1	3.351,6	2.671,6	»	»

(1) Les résultats concernant les assurances et les obligations sont réunis dans les anciens *Comptes*.
(2) Actes assujettis au droit fixe jusqu'en 1872 et n'apparaissant pas distinctement dans les *Comptes*, où ils figurent ensuite en nombre, mais non en capitaux.
(3) Y compris des droits de transcription sur certains actes : *1900*, 1 million 3 perçus sur 66 millions 1 ; *1910*, 0,7 sur 36,7.
(4) Nous avons additionné les produits de l'impôt parce qu'ils se rapportent à des droits de nature identique et que, d'un autre côté, ces totaux nous sont nécessaires pour concorder avec les résultats budgétaires ; mais nous ne saurions procéder de même pour les capitaux taxés dont chaque catégorie constitue une matière imposable absolument différente.

I. — Adjudications au rabais et marchés.

Ces contrats supportent l'impôt sur les prix qui y sont exprimés ou les évaluations qui en sont faites.

Les *marchés dont le prix est payé directement par l'État* sont tarifés à 25 cent. %.

Produits de *1910* : 2 millions 1 répartis en 36.000 perceptions effectuées sur une masse imposable de 843 millions 4.

Les *marchés des départements, des communes et des établissements publics* supportent un droit de 1 fr. 25 %.

Produits de *1910* : 5 millions 4 perçus sur 436 millions 1, en 82.000 perceptions.

Les *marchés entre particuliers*, autres que ceux de fournitures qui sont tarifés comme ventes de meubles, sont également soumis au droit de 1,25 %.

Produits de *1910* : 485.800 francs perçus sur 38 millions 9 (30.600 perceptions).

Toutefois, les *marchés réputés actes de commerce* ne subissent, sous certaines conditions, qu'un droit fixe de 3 fr. 75. Le droit proportionnel devient exigible en cas d'usage en justice ou dans un acte public. Le nombre de ces actes s'est élevé en *1910* à 10.790.

Les adjudications et marchés accusaient, en *1830*, 600.000 francs; en *1869*, 2 millions 4; en *1910*, 8,1; perçus sur 55 millions 9; 219,0; 1.318,4.

2. — ASSURANCES.

Antérieurement à 1871, la plupart des contrats d'assurances étaient considérés comme des actes obligatoires et tarifés comme tels. Le régime fiscal des assurances s'est alors spécialisé au point de vue de l'enregistrement comme il s'était déjà spécialisé quant au timbre dès 1850, ainsi qu'on le verra plus loin.

Assurances contre l'incendie. — Tout contrat d'assurance contre l'incendie, ainsi que toute convention posté-

rieure contenant prolongation de l'assurance, augmentation dans la prime ou le capital assuré, désignation d'une somme en risque ou d'une prime à payer, est soumis par la loi du 23 août 1871 à une taxe annuelle de 10 °/₀ du montant des primes, ou, en cas d'assurance mutuelle, de 10 °/₀ des cotisations ou des contributions.

Cette taxe est perçue, pour le compte de l'État, par les intermédiaires rédacteurs des contrats.

Produits de *1910* : 19 millions 0, perçus sur une valeur imposable globale de 189 millions 7 [1].

Assurances maritimes. — Les mêmes règles sont applicables aux contrats de cette catégorie, mais la taxe annuelle est seulement de 52 cent. °/₀ du montant des primes et accessoires de primes.

Produits de *1910* : 358.000 francs perçus sur une valeur imposable globale de 68 millions 8.

Autres branches d'assurances. — Pas de taxe annuelle. Les contrats ne sont pas assujettis à l'enregistrement dans un délai déterminé; présentés à la formalité, ils supportent comme actes obligatoires ordinaires le droit de 1,25 °/₀ du montant cumulé des primes que le contractant s'est obligé à payer à l'assureur.

On jugera du peu d'importance des contrats enregistrés par le rendement accusé par le *Compte définitif* : 82.300 fr. en *1910*, répartis en 10.007 contrats.

Les produits des *assurances* sont englobés en *1830* dans ceux perçus sur l'ensemble des *obligations*; en *1875*, ils s'élèvent à 8 millions 7 et, en *1910*, à 19.4.

1. La statistique ne fait pas connaître le nombre des contrats pour lesquels la taxe est acquittée; elle mentionne seulement le nombre des parties versantes, 4.248.

3. — Baux et antichrèses.

Baux de meubles dont la durée est indéterminée. — Le droit applicable à ces contrats est celui de 2 fr. 50 °/₀ et par année, liquidé sur le montant du prix stipulé, augmenté des charges qui peuvent y ajouter.

Produits de *1910* : 24.000 francs, perçus sur une valeur imposable de 967.000 francs.

Baux de meubles dont la durée est limitée. — 25 cent. °/₀.

Produits de *1910* : 84.600 francs, perçus sur une valeur imposable de 33 millions 9.

Baux d'immeubles à vie ou dont la durée est indéterminée. — 5 °/₀.

Produits de *1910* : 31.400 francs, perçus sur 627.000 fr.

Baux d'immeubles dont la durée est limitée. — 25 centimes °/₀.

Produits de *1910* : 6 millions 7 perçus sur une masse imposable de 2 milliards 682 millions 4 (974.500 perceptions).

Locations verbales d'immeubles dont la durée est limitée. — 25 cent. °/₀.

Produits de *1910* : 3 millions perçus sur une masse imposable de 1 milliard 190 millions 1 (2.025.000 perceptions).

Concessions dans les cimetières. — On distingue entre les concessions perpétuelles, qui supportent un droit de 5 °/₀, et les concessions temporaires taxées seulement à 25 centimes °/₀.

Produits de *1910*. — Perpétuelles, 852.000 francs perçus sur 17 millions 1 (78.350 actes); temporaires, 13.000 francs perçus sur 5 millions 2 (24,200 actes).

Nantissements mobiliers. — 8.250 fr. perçus en *1910*, diverses quotités, sur 528 contrats.

Antichrèses ou engagements d'immeubles. — Ces contrats supportent le droit de 2,50 °/₀ sur les prix et sommes pour lesquels ces engagements sont consentis.

Produits de *1910* : 6.100 francs perçus sur un chiffre global de 244.800 francs répartis entre 41 contrats.

Les baux et antichrèses passent de 613 millions 3 en *1830* à 1 milliard 133 millions 3 en *1869* et 3 milliards 930 millions et demi en *1910*, fournissant au Trésor 1 million 5, 2,7 et 10,7.

4. — Cautionnements.

Nous noterons seulement :

Les *cautionnements de sommes et objets mobiliers, garanties mobilières et indemnités de même nature,* soumis au droit de 62 cent. 1/2 °/₀ du montant du cautionnement ou de la garantie[1].

Produits de *1910* : 766.300 francs perçus sur une valeur imposable de 122 millions 6, constituant 35.700 garanties;

Et les *cautionnements des baux à ferme ou à loyer* tarifiés à 12 cent. 1/2 °/₀.

Produits de *1910* : 42.300 francs perçus sur 33 millions 9.

Dans leur ensemble, les *cautionnements* fournissent au Trésor 700.000 francs en *1830*; 1 million 1 en *1869*; 856.300 francs en *1910*, respectivement perçus sur une valeur imposable de 161 millions 5; 216,2; et 175,5.

5. — Contrats de mariage.

Les *contrats de mariage* sont assujettis, lorsqu'ils ne contiennent pas de constatation d'apport, à un droit de

1. Dans le cas où le cautionnement porterait sur des apports en mariage, le tarif serait seulement de 25 centimes °/₀, le droit accessoire ne pouvant être plus élevé que le droit principal.

6 fr. 25 fixe; s'ils contiennent constatation d'apport, ils supportent un droit proportionnel de 25 centimes °/₀.

Produits de *1910* : 20.650 francs pour 3.302 contrats sans apports, et 3 millions 1 perçus sur 1 milliard 246 millions 9 d'apports contenus dans 70.668 contrats.

6. — Délivrances de legs.

Tous actes portant *délivrances de legs* sont soumis au droit de 25 centimes °/₀.

Produits de *1910* : 708.900 francs perçus sur 283 millions 6, se rapportant à 29.600 opérations.

7. — Libérations.

Les *quittances de sommes et valeurs, remboursements et retraits de réméré*s sont taxés à 62 cent. 1/2 °/₀ du montant des libérations constatées.

Produits de *1910* : 5 millions 6 répartis en 261.400 perceptions effectuées sur une valeur imposable de 896 millions 1, contre 6 millions 4 en *1869* et 3 millions 8 en *1830*.

8. — Mainlevées.

Mainlevées d'hypothèques. — Les mainlevées d'hypothèques supportent le droit de 25 centimes °/₀; si l'acte porte seulement réduction du gage, le droit fixe de 6 fr. 25 est dû à l'exclusion du droit proportionnel.

Produits de *1910* : 1 million 9, dont 1 million 7 perçus sur 692 millions 2, et 185.200 francs pour droits fixes.

Mainlevées de privilèges (fonds de commerce). — Mêmes distinctions, mais les droits sont de 2 cent. 1/2 °/₀ et 2 francs fixe.

Produits de *1910* : 20.450 francs, dont 19.300 francs perçus sur 77 millions 2 et 1.150 francs pour droits fixes.

9. — Obligations.

Nous relèverons seulement dans cette catégorie de conventions :

D'une part, les *obligations de sommes*, *arrêtés de comptes*, *dépôts de sommes chez des particuliers et billets simples*. Ces contrats sont tarifés à 1.25 °/₀ du montant de l'obligation, sans addition des intérêts stipulés.

Produits de *1910* : 13 millions 1 perçus sur une masse globale de 1 milliard 44 millions 8 (dont 884 millions 1 avec garantie hypothécaire et 160,7 sans cette garantie, respectivement répartis en 190.000 et 132.900 perceptions.

Et, d'autre part, les *billets à ordre*, *warrants et lettres de change*. Ces actes supportent le tarif de 62 cent. 1/2 °/₀ sur le montant des billets et effets.

Produits de *1910* : 1 million 9, sur 306 millions, ayant donné lieu à 1.067.650 perceptions.

Les *autres actes obligatoires* présentent, pour la même année, un produit de 1 million 3 perçu sur une valeur imposable de 328 millions 3 et réparti en 36.500 perceptions.

10. — Partages.

Tous les actes portant partage sont enregistrés au droit de 25 centimes °/₀.

Produits de *1910* : 8 millions 4, perçus sur un actif net partagé de 3 milliards 351 millions 6 en 79.600 actes.

11. — Sociétés.

Les actes de formation ou de modification de sociétés sont soumis au droit de 25 centimes °/₀; il en est de même

de ceux de prorogation. Quant aux actes de dissolution, ils supportent un droit fixe de 9 fr. 37 1/2.

Produits de *1910 :* 12.000 actes de formation ou de modification, portant sur 2 milliards 191 millions 7 de capitaux sur lesquels il a été perçu 5 millions 5; — 732 actes de prorogation dans lesquels étaient engagés 479 millions 9 de capitaux, sur lesquels il a été perçu 1 million 2; — 2.232 actes de dissolution ayant entraîné la perception de 20.900 francs. — Ensemble : 6 millions 7.

12. — ACTES DIVERS.

Droits fixes (Diverses quotités : 1 fr. 87 1/2; 3 fr. 75; 5 fr. 62 1/2; 9 fr. 37 1/2). — Actes civils : 2.138.100 actes en *1910*, d'où une recette de 8.796.500 francs; — actes administratifs, 68.000 francs perçus sur 19.600 actes; — actes de l'état civil, 1.700 francs perçus sur 264.

Droits de transcription. — Conventions et actes assujettis au droit de transcription de 1,87 1/2 %, notamment les apports immobiliers dans les actes de sociétés (L. 13 juillet 1911).

Produits de *1910 :* 688,350 francs perçus sur 36 millions 7 dans 3.400 cas.

*
* *

Dans leur ensemble, les *actes civils et administratifs n'entraînant pas mutation* et les *actes de l'état civil* accusent un rendement total de 19 millions 4 en *1830;* 33,7 en *1869* et 91,4 en *1910*. — Évaluations de *1912*, 95,4.

III. — ACTES JUDICIAIRES ET EXTRAJUDICIAIRES.

Nous grouperons, pour les années considérées, les perceptions effectuées sur les actes judiciaires, d'une part,

d'après leur nature; d'autre part, d'après les juridictions auxquels ils se rapportent. Nous y joindrons les mêmes renseignements pour les actes extrajudiciaires :

ANNÉES	ACTES JUDICIAIRES — DROITS proportionnels d'enregistrement.		ACTES JUDICIAIRES — DROITS FIXES — d'enregistrement.	ACTES JUDICIAIRES — DROITS FIXES — de greffe.	ACTES JUDICIAIRES — DROITS FIXES — ENSEMBLE	ACTES JUDICIAIRES — TOTAUX	Actes extrajudiciaires. (Droits fixes d'enregistrement.)	TOTAUX GÉNÉRAUX
PRODUITS (en millions de francs).								
1830...	1,4		3,6	3,9	7,5	8,9	8,0	16,9
1847...	2,2		5,0	5,5	10,5	12,7	11,6	24,3
1851...	2,1		4,5	5,2	9,7	11,8	8,9	20,7
1869...	2,4		5,6	5,9	11,5	13,9	10,6	24,5
1875...	3,3		8,4	6,0	14,4	17,7	15,0	32,7
1880...	3,2		9,1	6,9	16,0	19,2	16,0	35,2
1890...	3,5		9,6	7,7	17,3	20,8	15,5	36,3
		minima.						
1900...	8,8	2,9	3,9	0,1	4,0	15,7	8,0	23,7
1910...	8,5	2,6	3,15	0,05	3,8	14,9	7,0	21,9

Les capitaux taxés au droit proportionnel se sont répartis de la manière suivante, en millions de francs :

1830....	248,5	1869....	360,5	1890....	491,9
1847....	372.8	1875....	488,3	1900....	1,329,2
1851....	352,6	1880....	455,4	1910....	1,170,2

1. — Actes judiciaires.

Le régime fiscal des actes judiciaires demeure réglé par la loi du 26 janvier 1912 qui, faisant table rase de la législation antérieure, apporta dans les perceptions de cette catégorie une plus équitable répartition de l'impôt, en demandant davantage aux droits proportionnels et en réduisant, dans une très large mesure, les cas d'exigibilité et la quotité des droits fixes.

Cette loi supprime, en effet, complètement les droits de greffe de toute nature perçus au profit du Trésor dans les justices de paix, les tribunaux civils ou de commerce et les cours d'appel; — dispense de nombreux actes de la formalité du timbre et de l'enregistrement, notamment les actes d'avoué à avoué ainsi que les significations qui en sont faites et, parmi les actes rédigés en exécution des lois relatives aux faillites et aux liquidations judiciaires, ceux qu'elle énumère et qui en comprend la plus grande partie; — réduit, dans une très forte proportion, les mêmes droits pour les autres procédures.

C'est à un droit proportionnel sur les jugements, sentences d'arbitres et arrêts que la compensation partielle des perceptions abandonnées a été demandée. Ce droit s'échelonne de 31 cent. 1/4 à 62 cent. 1/2 %; — 93 cent. 3/4 %; 1,25 %; — 1,56 1/4 %; — 2,50 % et 3,75 %. Toutefois, afin d'assurer le Trésor contre une perte excessive, le législateur a inscrit dans la loi des *minima* au-dessous desquels ne peut pas descendre le droit proportionnel : 1 fr. 25; — 1 fr. 87 1/2 — 5 fr. 62 1/2; — 6 fr. 25; — 9 fr. 37 1/2; — 12 fr. 50; — 25 fr.; — 28 fr. 12 1/2; — 31 fr. 25; — 37 fr. 50; — 46 fr. 87 1/2; — 93 fr. 75; — 187 fr. 50[1].

Nous ne saurions énumérer ici les différentes perceptions auxquelles donnent lieu les jugements, arrêts et autres actes judiciaires; nous nous bornerons à faire connaître les résultats de l'application de l'impôt, par juridiction, pour la dernière année connue (1910) :

1. Ce sont les additions de *décimes* au *principal* des droits qui procurent ces taux bizarres, qu'il serait si facile d'arrondir en plus ou en moins, sans modifier d'ailleurs leur économie générale.

Droits proportionnels sur les arrêts, jugements et sentences.	NOMBRE de DISPOSITIONS taxées.	VALEURS TAXÉES	PRODUIT
		francs.	francs.
1. Justices de paix (1.25 et 2.50 °/o)	112.600	25.311.400	349.400
2. Conseils des prud'hommes (1.25 et 2.50 °/o)	100	24.000	400
3. Tribunaux de police ordinaire, de police correctionnelle et cours criminelles (diverses quotités : 62 cent. 1/2 à 3.75 °/o)	3.200	3.294.700	78.700
4. Tribunaux de 1re instance, de commerce et d'arbitrage (31 cent. 1/4 à 3.75 °/o)	170.300	1.032.857.300	6.643.200
5. Cours d'appel (31 cent. 1/4 à 3.75 °/o)	3.400	36.211.400	359.100
Ensemble	289.600	1.069.068.800	7.430.900
6. Ordres et collocations (31 cent. 1/4 à 1.87 1/2 °/o)	11.500	101.180.100	1.040.200
TOTAUX	301.100	1.170.248.900	8.471.100

Droits minima sur les mêmes actes.	NOMBRE DES ACTES	
1. Justices de paix	188.200	235.300
2. Conseils des prud'hommes	200	250
3. Tribunaux de police ordinaire et correctionnelle et cours criminelles	14.500	27.200
4. Tribunaux de première instance, de commerce et d'arbitrage	208.800	1.939.200
5. Cours d'appel	9.800	340.500
TOTAUX	421.500	2.542.450

Droits fixes sur les actes judiciaires autres que les arrêts et jugements.	
Droits d'enregistrement : actes divers assujettis à ces droits (diverses quotités : 25 cent. à 187 fr. 50)	3.795.900
Droits de greffe : mise au rôle, rédaction, expédition, etc.	46.550
TOTAUX (actes judiciaires)	14.856.000

Les *droits proportionnels d'enregistrement* sur les actes judiciaires étaient passés de 1 million 4 en *1830*, à 2,4 en *1869* et 3,5 en *1890*; ils se chiffrent à 11,7 en *1900* et 11,1 en *1910*. Les capitaux taxés sont respectivement : 248 millions 5, — 360,5; — 491,9; — 1.329,2 et 1.170,2.

Les *droits fixes d'enregistrement*, qui étaient de 3 millions 6 en *1830*, 5,6 en *1869* et 9,6 en *1890*, tombent à 3,9 en *1900* et 3,8 en *1910*.

Les *droits de greffe* n'étant plus appliqués qu'à l'occasion de procédures devant la cour de cassation, ne donnent plus que 46.550 francs en *1910*, après avoir fourni le maximum de 8 millions 1 en *1890*.

Dans l'ensemble, les *droits de toute nature sur les actes judiciaires* accusent un rendement de 8 millions 9 en *1830*, 13,9 en *1869*, 20,8 en *1890*, pour redescendre à 14,9 en *1910*.

2. — Actes extrajudiciaires.

Les droits fixes d'enregistrement applicables aux actes extrajudiciaires, qui s'échelonnaient de 93 cent. 3/4 à 46 fr. 87 1/2 avant 1892, sont actuellement de 62 cent. 1/2, 1 fr. 25, 2 fr. 50, 3 fr. 75, 6 fr. 25, 12 fr. 50 et 31 fr. 25.

Les droits de cette catégorie produisent 8 millions en *1830*, 10,6 en *1869*, 15,5 en *1890*; ils tombent à 7 millions en *1910*.

***

Au total, les *taxes judiciaires* ont donc alimenté le budget à concurrence de 16 millions 9 en *1830*, 24,5 en *1869*, 36,3 en *1890*, 21,9 en *1910*. — Évaluations budgétaires de *1912*, 21,7.

La réforme de 1892 a donc eu pour conséquence, non seulement de proportionner très largement la charge de

l'impôt aux litiges et aux procédures qui en motivent l'exigibilité, mais de les détaxer dans une mesure considérable : plus de 14 millions pour l'enregistrement, auxquels il faut ajouter, pour le timbre, au moins 6 autres millions.

Les réformes fiscales qui se réalisent avec semblable profit pour les contribuables sont trop rares pour que nous n'ayons pas cru devoir insister sur celle-ci.

IV. — Formalités hypothécaires.

C'est également en vue d'assurer une plus exacte proportion du *quantum* de l'impôt avec l'importance des transactions que la loi du 27 juillet 1900 a remanié le régime fiscal des formalités hypothécaires.

Cette loi affranchit du timbre : les registres de toute nature tenus dans les bureaux d'hypothèques; les bordereaux d'inscription; les pièces produites par les requérants pour obtenir l'accomplissement des formalités; les reconnaissances de dépôts; les états et copies dressés par les conservateurs. Elle supprime les droits d'inscription et les droits fixes de transcription.

En remplacement des droits ainsi disparus, elle établit une taxe proportionnelle dont la quotité varie de 10 centimes à 25 centimes °/₀.

Nous grouperons dans un même tableau la désignation des différentes formalités, la quotité de la taxe et les résultats de l'année *1910*, tant en ce qui concerne les valeurs assujetties à l'impôt que le produit de celui-ci.

	Valeurs taxées. — millions de francs.	Droits perçus. — millions de francs.
1. — *Transcriptions.*		
Actes autres que ceux ci-après : 25 cent. °/₀ sur le prix de la valeur des immeubles ou des droits qui font l'objet de la formalité (comme en matière d'enregistrement)	2.433,2	6,1

	Valeurs taxées. — millions de francs.	Droits perçus. — millions de francs.
Actes ou jugements non asssujettis à la formalité antérieurement à la loi du 23 mars 1855 (art. 12), 12 cent. 1/2 0/0	127.1	0.2
Actes de donations entre vifs contenant partage anticipé, 12 cent. 1/2 0/0	259.3	0.3
Ensemble (transcriptions)	2.819.6	6.6
2. — *Inscriptions.*		
Inscriptions de tous privilèges et hypothèques autres que ceux mentionnés ci-après : 25 c 0/0 sur le capital de la créance inscrite. Les inscriptions d'office sont exemptes de la taxe, mais celle-ci est exigible en cas de renouvellement	1.742.9	4.4
Hypothèques prises en vertu d'actes portant ouverture de crédits non réalisés, 12 c. 1/2 0/0	130.6	0.163
Droit complémentaire exigible par suite de la réalisation de crédits ouverts mais non réalisés au moment de l'inscription, 12 cent. 1/2 0/0	61.0	0.076
Mentions de subrogations et radiations, 10 c. 0/0 sur la somme exprimée dans l'acte ; à défaut de sommes, la taxe est perçue sur la valeur du droit hypothécaire faisant l'objet de la formalité. En cas de réduction de l'hypothèque, la taxe est liquidée sur le montant de la dette ou sur la valeur de l'immeuble affranchi, si cette valeur est inférieure :		
Mentions à la marge. — Subrogations	235.9	0.235
Mentions à la marge. — Radiations — partielles	403.3	0.403
Mentions à la marge. — Radiations — totales	1.132 9	1.132
Privilèges à la suite de ventes ou de nantissement de fonds de commerce. La loi du 17 mars 1909, qui prévoit l'inscription de la créance du vendeur ou du créancier gagiste, fixe la taxe à 5 cent. 0/0 ; elle est perçue lors de l'enregistrement de l'acte de vente sur le prix ou la portion du prix non payé et lors de l'enregistrement du contrat de nantissement sur le capital de la créance	461.3	0.231
Ensemble (inscriptions)	4.168.0	6.6
Totaux (taxe hypothécaire)	6.987.6	13.2

Pour ne constituer qu'un remaniement de taxes, la réforme dont nous venons d'exposer l'économie n'en perd pas son importance. Ce remaniement, en effet, profite annuellement à un nombre considérable de contrats.

Au lieu du tarif de 10 à 25 centimes %, les formalités d'inscription et de radiation s'élevaient à 4,86 % pour une créance de 100 francs, 1,13 % pour 500 francs, 68 centimes % pour 1.000 francs; la réduction profite à 150.000 prêts.

Au lieu de 25 centimes %, les ventes de 100 francs payaient 7,49 %; celles de 500 francs, 1,62 %; celles de 1.000 francs, 84 centimes %, et l'ensemble de ces contrats en représente 450.000[1].

Les formalités hypothécaires ont procuré au Trésor une recette de 1 million 9 en *1830*, 4,5 en *1869*, 3,5 en *1899* (dernière année du régime ancien), 13,2 en *1910*. — Évaluations de *1912* : 13,2.

V. — Recettes diverses.

Nous groupons sous cette rubrique des recettes secondaires qui ne rentrent pas dans les précédentes sections :

Taxe spéciale sur les capitaux assurés contre l'incendie, établie par les lois des 13 avril 1898 (6 fr. par million) et 30 janvier 1907 (taxe complémentaire de 3, 6 et 12 fr. par million). — Produit de *1910* : 4 millions 5 liquidés sur 267 milliards 700 millions.

Pénalités. — Droits en sus et amendes : 3 millions 5 en *1910*.

1. On a vu plus haut que ces dispositions ont été complétées par la loi du 12 juillet 1905, qui a affranchi du timbre les minutes, originaux et expéditions des actes de vente, licitation ou échange d'immeubles, ainsi que les cahiers des charges relatifs à ces ventes.

Autres perceptions. — 4 millions 9 en *1910*.

Au total : 12 millions 9 de recettes diverses.

***

Le *groupe des droits d'enregistrement* alimente donc le budget dans une proportion toujours croissante. Nous trouvons le rendement de ces droits à 151 millions 9 en *1830*; ils s'élèvent à 368,4 en *1869*. Après la mise à exécution des lois qui, après 1871, ont créé des droits nouveaux ou majoré ceux en vigueur, ils atteignent 453 millions en *1875* et 549,9 en *1880*; ils sont à 575,8 en *1900* et se fixent à 692,5 en *1910*.

Évaluations budgétaires de *1912* : 762 millions 2.

Article IV. — TIMBRE.

L'impôt du timbre est, en France, un impôt de consommation qui doit être acquitté par l'emploi du papier timbré au moment de la rédaction de tout acte pouvant ou devant faire titre, et le droit est acquis au Trésor par la seule existence de cet acte, abstraction faite de sa validité, de son utilité juridique ou de l'usage qu'on en peut faire [1].

L'impôt du timbre est perçu par la débite des papiers timbrés, effectuée par l'administration de l'enregistrement, par le timbrage à l'extraordinaire des papiers que peuvent

1. Nous avons consacré plusieurs études à l'impôt du timbre, notamment : *le Timbre à travers l'Histoire*, 1 vol. in-8°, 1890; *le Code du Timbre*, étude historique, statistique et économique sur l'impôt du timbre : l'impôt avant l'an VII, statistique de tous les produits du timbre; textes *actuellement* en vigueur, *codifiés* et annotés de la jurisprudence de la cour de cassation et des principales décisions administratives; in-8°, 1890; *l'Impôt du timbre devant la statistique* (*Journal de la Société de statistique de Paris*, 1893). — V. aussi dans le *Dictionnaire des finances*, de Léon Say, l'article *Timbre*.

y présenter les particuliers, par le visa pour valoir timbre, enfin par l'apposition de timbres mobiles, dans les cas et dans les formes où ces trois derniers modes sont prescrits ou autorisés.

Les *Comptes annuels de finances* ont, jusqu'en 1896, présenté les produits du timbre d'après les seules distinctions résultant de ces diverses modalités dans la perception de l'impôt. C'est seulement depuis que la loi du 24 décembre 1896 a transformé les nomenclatures budgétaires que les produits ont été groupés d'après l'incidence économique des différents droits.

En voici le détail, en millions de francs, pour les années considérées, en nous conformant aux nomenclatures nouvelles :

ANNÉES	Timbre de dimension. (Sans égard à la nature des actes).	TIMBRE SPÉCIAL							TIMBRE PROPORTIONNEL		RECETTES DIVERSES (2)	TOTAUX
		Affiches.	Contrats d'assurances. (1)	Contrats de transports.	Contrôle des marques de fabrique.	Passeports.	Permis de chasse.	Quittances et chèques.	Effets de commerce.	Valeurs mobilières.		
1830.	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	29,5
1847.	31,0	0,7	»	»	»	0,7	2,5	»	4,9	»	6,0	45,8
1851.	29,3	0,6	0,1	»	»	0,7	2,4	»	4,9	0,1	6,7	44,8
1869.	42,7	1,7	2,8	6,6	»	0,1	4,9	1,3	13,3	10,3	11,0	94,7
1875.	51,0	1,9	3,8	22,1	0,005	0,2	6,2	16,0	36,7	15,1	2,1	155,1
1880.	55,3	2,8	4,7	27,6	0,018	0,081	6,1	17,9	14,7	17,2	1,8	148,1
1890.	56,9	2,9	5,6	35,6	0,023	0,015	6,7	18,5	14,9	23,9	1,5	166,5
1900.	48,7	3,5	9,0	39,7	0,012	0,006	7,9	21,8	17,2	28,0	0,7	176,5
1910.	41,6	4,8	11,3	48,7	0,011	0,005	10,0	28,8	23,3	69,9	0,8	239,2

(1) A l'exclusion des assurances maritimes.

(2) Nous avons rejeté dans cette colonne, pour les années anciennes, le produit des taxes qui ont été supprimées (notamment *avis et annonces* et *journaux*).

I. — Actes soumis au timbre de dimension.

Dans ce chiffre global figurent en première ligne, et pour un *quantum* encore très élevé malgré les larges exceptions faites depuis 1892 [1], les *droits de timbre de dimension*, qui frappent d'une manière générale les actes et écrits, soit publics, soit privés, et cela quelle que soit la nature des conventions que constatent ces actes, taxés purement et simplement **à la superficie**, actuellement d'après le tarif suivant :

DÉNOMINATION DES PAPIERS	DIMENSIONS (en parties du mètre) DE LA FEUILLE DÉPLOYÉE supposée non rognée.			PRINCIPAL — Loi 2 juillet 1862.	DOUBLE DÉCIME — Loi 23 août 1871.	TOTAL
	Hauteur.	Largeur.	Superficie.			
	M	M.	M. Q.	francs.	francs.	francs.
Grand registre	0,4204	0,5946	0,24997	3.00	0.60	3.60
Grand papier	6,3536	0,5000	0,17680	2.00	0.40	2.40
Moyen papier (1/2 du grand registre)	0,2973	0,4204	0,12498	1.50	0.30	1.80
Petit papier (1/2 du grand papier)	0,2500	0,3536	0,08400	1.00	0.20	1.20
Demi-feuille (1/2 du petit papier)	0,2500	0,1768	0,04420	0.50	0.10	0.60

Ces droits, qui avaient fourni leur maximum en *1884*, avec 57 millions 9, ont produit : 56,0 en *1891* et 52,6 en *1893*, 51,3 en *1899* et 43,4 en *1901*, 43,9 en *1904* et 40,2 en *1906*. On les trouve à 41,6 en *1910* et on évalue leur rendement à 41,7 au budget de *1912*.

Un certain nombre d'actes, exempts de l'impôt, doivent,

1. Voir *suprà* : actes judiciaires et extrajudiciaires (L. 26 janvier 1892); registres et documents hypothécaires, ainsi que les pièces produites (L. 27 juillet 1900); actes de vente, licitation ou échange d'immeubles et cahiers des charges y relatifs (L. 12 juillet 1905).

formalité aussi archaïque qu'inutile, être visés pour timbre *gratis*. D'autres reçoivent la formalité *en débet* et les droits exigibles sont ultérieurement mis en recouvrement, en même temps que les frais des procédures auxquelles ils se rapportent.

II. — Affiches.

Depuis la suppression des droits qui frappaient les *journaux* ainsi que les *avis et annonces qui se distribuent au public,* le timbre n'atteint plus la publicité que lorsque celle-ci revêt la forme d'affiches [1].

La loi du 8 avril 1910, qui a complètement remanié le régime fiscal des affiches, les classe, au regard de l'impôt, en quatre catégories : les affiches sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites; les affiches sur papier ayant subi une préparation quelconque en vue d'en assurer la durée; les affiches peintes; les affiches lumineuses.

Affiches sur papier ordinaire. — Les affiches sur papier ordinaire sont assujetties aux droits ci-après [2] :

Pour les affiches dont la dimension ne dépasse pas 12 décimètres e demi carrés, 6 centimes;

Au-dessus de 12 décimètres et demi jusqu'à 25 décimètres carrés, 12 centimes;

Au-dessus de 25 décimètres carrés jusqu'à 2 mètres carrés, 24 centimes;

Au delà de cette dimension, 12 centimes en plus par mètre carré ou fraction de mètre carré.

---

1. Les droits de timbre sur les *avis* et *annonces* ont été perçus de l'an VII à 1857; ils atteignaient, au moment de leur suppression, 1 million 1.

Les droits de timbre sur les *journaux* ont été perçus de l'an VI au 5 septembre 1870; ils avaient produit, en *1869*, dernière année entière d'assujettissement à l'impôt, 10 millions 1.

2. Y compris le double décime établi par la loi du 23 août 1871.

Les affiches contenant plus de cinq annonces distinctes sont soumises au double droit.

Le payement de l'impôt est constaté par l'apposition de timbres à l'extraordinaire ou de timbres mobiles.

Affiches sur papier ayant subi une préparation quelconque en vue d'en assurer la durée. — Les affiches ayant subi une préparation quelconque en vue d'en assurer la durée, soit que le papier ait été transformé ou préparé, soit qu'elles se trouvent protégées par un verre, un vernis ou une substance quelconque, soit qu'antérieurement à leur apposition on les ait collées sur une toile, plaque de métal, etc., sont assujetties à un droit égal à deux fois celui fixé pour les affiches sur papier ordinaire.

Le législateur a voulu atteindre, par cette disposition, les affiches sur papier qui ne sont pas exposées directement aux intempéries ou qui sont garanties par un moyen quelconque ayant pour objet d'en assurer la conservation.

Lorsqu'une affiche de cette catégorie contient plus de cinq annonces distinctes, elle est passible du double droit correspondant à sa dimension, c'est-à-dire au quadruple du droit d'une affiche ordinaire.

Le timbrage des affiches de l'espèce peut avoir lieu à l'extraordinaire lorsque la nature de l'affiche le permet. Dans le cas contraire, le droit est payé, sur déclaration, dans un bureau d'enregistrement et le paiement donne lieu à une inscription sur l'affiche pour laquelle il a été effectué.

Affiches peintes. — Les affiches peintes et généralement toutes les affiches inscrites dans un lieu public, quand bien même ce ne serait ni sur un mur ni sur une construction, autrement dit les affiches autres que celles imprimées ou manuscrites sur papier, sont soumises, pour

toute leur durée, à un droit de timbre dont la quotité est fixée à 1 franc par mètre carré, ou fraction de mètre carré. Le droit est double si l'affiche contient plus de cinq annonces distinctes.

Le droit est payé sur déclaration et le paiement donne lieu à une inscription sur l'affiche pour laquelle il a été effectué.

Affiches lumineuses. — Les affiches lumineuses constituées par la réunion de lettres ou de signes installés spécialement sur une charpente ou sur un support quelconque pour rendre une annonce visible tant la nuit que le jour, sont soumises à un droit de 10 francs par mètre carré ou fraction de mètre carré, pour la première année, et à 5 fr. pour chacune des années suivantes. La surface imposable est la surface du rectangle dont les côtés passent par les points extrêmes de la figure de l'annonce. Le droit est doublé si l'annonce contient plus de cinq annonces distinctes.

Les affiches lumineuses obtenues, soit au moyen de projections intermittentes ou successives sur un transparent ou un écran, soit au moyen de points lumineux susceptibles de former successivement les différentes lettres de l'alphabet dans le même espace, soit au moyen de tout procédé analogue, sont soumises à un droit annuel de 100 francs par mètre carré ou fraction de mètre carré, et ce, quel que soit le nombre des annonces.

Le droit est payé comme en matière d'affiches peintes.

L'ensemble des droits sur les *affiches*, qui produisaient 460.000 francs en *1834* et 1 million 7 en *1869*, ont atteint 4,8 en *1910*. — Évaluations budgétaires de *1912* : 5 millions 3.

III. — CONTRATS D'ASSURANCES.

Nous avons vu plus haut que certaines catégories d'assurances subissaient obligatoirement des *taxes d'enregistrement*, tandis que d'autres n'étaient soumises à l'impôt que dans le cas de présentation volontaire des contrats à la formalité. Toutes supportent, au contraire, des taxes de timbre. Les lois des 5 juin 1850, 30 mars 1872, 30 mars 1876 et 29 décembre 1884 contiennent l'ensemble des règles qui leur sont applicables.

Assurances sur la vie. — Abonnement obligatoire à raison de 2,40 °/₀₀ des capitaux encaissés par les compagnies ou assureurs particuliers. Les contrats de rentes viagères contractés avec ces compagnies ou assureurs supportent également l'abonnement obligatoire de 2,40 °/₀₀.

Produit en *1910* : assurances, 708.750 francs calculés sur une masse imposable de 295 millions 3; rentes viagères, 174,200 francs liquidés sur un total de 72 millions 6.

Assurances contre l'incendie. — Abonnement également obligatoire, à raison, pour les assurances mutuelles, de 3 cent. °/₀₀ du total des sommes assurées d'après les contrats en cours et de 4 cent. °/₀₀ pour les autres assurances. En ce qui concerne les caisses départementales, le droit est de 1,20 °/₀ des collectes de l'année.

Produit en *1910* : assurances mutuelles, 2 millions perçus sur 67 milliards 463 millions 8; assurances à primes fixes, 7 millions 9 perçus sur 196 milliards 355 millions 7; caisses départementales, 22.800 francs sur 1 million 9.

Assurances contre les accidents. — La taxe de 2,40 °/₀₀, qui frappe les assurances sur la vie, est appliquée, par

assimilation, aux assurances contre les *accidents corporels* pouvant entraîner la mort.

Produit en *1910* : 117.900 francs liquidés sur 49 millions 1.

Les *assurances contre la mortalité des bestiaux, la grêle, la gelée et autres risques agricoles* sont soumises au régime de l'abonnement facultatif à raison de 3 centimes 6/10es °/oo du montant des sommes assurées.

Produit en *1910* : 33.900 francs calculés sur 912 millions 3. Un dixième à peine des assurances de cette catégorie demeure en dehors de l'abonnement.

Les autres contrats d'assurance contre les accidents supportent le droit au comptant.

Assurances maritimes. — Droits au comptant également.

A défaut d'abonnement, soit que celui-ci soit facultatif, soit qu'il ne soit pas prévu, les contrats doivent être rédigés sur timbre de dimension.

L'abonnement couvre la rédaction sur papier non timbré tant des contrats eux-mêmes que de tous actes ayant exclusivement pour objet la formation, la modification ou la résiliation amiable de ces contrats.

L'ensemble des droits de timbre sur les *assurances* atteignait près de 3 millions en *1869* et 5,6 en *1890*; ils ont produit, en *1910*, 11 millions 3. — Même évaluation pour *1912*.

IV. — Contrats de transports.

Le timbre atteint les *contrats de transports*, que ceux-ci s'effectuent par voie de terre ou par voie de mer.

Les *contrats de transports terrestres* sont diversement

traités par la loi fiscale selon que ces transports empruntent, soit les *routes*, *fleuves* et *canaux*, soit les *chemins de fer* et *tramways*.

Les *lettres de voiture relatives aux transports par routes, fleuves et canaux* sont assujetties au timbre de dimension. — Produit en *1910* : 116.400 francs.

Les *titres de transports par chemins de fer* supportent des droits différents selon que ces transports sont réalisés en grande ou en petite vitesse et, en grande vitesse, selon la catégorie à laquelle ils appartiennent :

Colis agricoles. — 10 centimes (L. 26 décembre 1908);

Colis postaux. — 10 centimes (L. 3 mars 1881). — *1910* : 7 millions 3;

Récépissés en grande vitesse.. — 35 centimes (L. 30 mars 1872). — *1910* : 14,0;

Récépissés en petite vitesse. — 70 centimes (L. 30 mars 1872). — *1910* : 24,5;

Lettres de voiture internationales, en grande comme en petite vitesse. — 35 centimes;

Récépissés des compagnies de tramways. — 10 centimes (L. 28 avril 1893). — *1910* : 192.000 francs.

Enfin, les *connaissements*, titres des transports maritimes, sont assujettis au timbre de dimension. — *1910* : 2 millions 6.

L'ensemble des droits de timbre perçus sur les *contrats de transports* accusait en *1875* un rendement total de 22 millions; ils ont produit, en *1910*, 48 millions 7 et sont évalués, au budget de *1912*, à 48,9.

V. — Contrôle des marques de fabrique.

Droits réglés par la loi du 26 novembre 1873 et variant de 1 centime à 1 franc d'après la valeur des objets (prix de fabrique).

Produits essentiellement variables et insignifiants : 11.000 francs en *1910*.

VI. — Passeports.

Le droit sur les passeports a été fixé, en dernier lieu, à 60 centimes par la loi du 11 juin 1888.

L'usage des passeports à l'intérieur tend de plus en plus à disparaître, il n'en a été délivré que 319 en *1910;* pour l'étranger, le nombre s'en est élevé à 9.394. Recette totale : 5.800 francs.

VII. — Permis de chasse.

Le prix actuel des *permis de chasse* a été fixé par la loi du 20 décembre 1872 à 25 francs (15 fr. pour l'État et 10 fr. pour les communes); celle du 2 juin 1875 a ajouté deux décimes à la part de l'État, ce qui en fait ressortir le coût total à 28 francs.

Il a été délivré 554.086 permis en *1910*. L'État a encaissé de ce chef 9.973.548 francs[1] et les communes 5.540.860 fr.

VIII. — Quittances et chèques.

Quittances sous seing privé. — Les quittances auxquelles s'applique le droit fixe spécial de 10 centimes sont

1. Ce chiffre seul figure dans les *Comptes définitifs* au chapitre *Timbre*. Les droits perçus au profit des communes sont portés uniquement dans les comptes communaux. Nous retrouverons ces attributions lorsque nous examinerons plus loin les recettes municipales.

uniquement celles rédigées *sous signatures privées* et ne contenant aucune autre disposition. Toutes autres quittances demeurent soumises aux dispositions de la loi organique et doivent être établies sur papier timbré de dimension, prescription qui était également applicable antérieurement aux quittances admises au bénéfice de la taxation réduite de 10 centimes par la loi du 23 août 1871 [1].

Dès l'année *1872*, les prévisions (10 millions), qui avaient servi de base à la préparation de la loi, furent dépassées (12,4) et les produits ont suivi depuis une progression constante pour atteindre 25,6 en *1910*.

Quittances des comptables de deniers publics. — Depuis 1865, les *quittances des comptables de deniers publics* sont soumises à un tarif spécial qui a remplacé, en ce qui les concerne, le timbre de dimension qui leur était précédemment applicable en vertu de la loi générale. Fixé à 20 centimes en 1865, le droit a été porté à 25 centimes en 1871 par la loi du 23 août.

1869 (dernière année normale à l'ancien tarif) a donné 1 million 3; *1910* fournit 1 million 6.

Chèques. — La loi de 1865, qui a réglé la législation civile applicable aux *chèques*, les avait dispensés de tous droits pour dix ans; mais, en 1871, la nécessité de créer des ressources nouvelles décida le législateur à leur appliquer le droit de 10 centimes auquel il tarifait les quittances sous seing privé.

La loi du 19 février 1874 a maintenu le droit de 10 centimes pour les chèques sur place et porté à 20 centimes celui des chèques de place à place.

1. La taxation des quittances sous seing privé à 10 centimes ne constituait pas, en effet, un impôt nouveau, mais une réduction considérable de l'impôt exigible dont le produit serait désormais rigoureusement poursuivi. — Voir dans le *Dictionnaire des finances*, notre article *Quittance* (timbre).

En *1880*, les droits encaissés s'élevaient à 603.000 francs; ils donnent aujourd'hui 1 million 6.

VIII. — Effets négociables et non négociables. Billets de la Banque de France.

Effets négociables et non négociables. — Le droit de timbre proportionnel frappe :

1° Les lettres de change, billets à ordre ou au porteur, mandats, retraites et tous autres effets négociables ou de commerce (L. 5 juin 1850);

2° Les billets ou obligations non négociables qui ne servent pas à procurer une remise de fonds de place à place (L. 6 prairial an VII);

3° Les billets, obligations, délégations, et tous autres mandats non négociables, quelles que soient d'ailleurs leur forme ou leur dénomination, servant à procurer une remise de fonds de place à place (L. 19 février 1874);

4° Les warrants endossés séparément des récépissés de marchandises déposées dans les magasins généraux.

Le tarif actuel est celui de 5 centimes °/₀ du montant des effets depuis le 1er mai 1879 en conformité de la loi du 22 décembre 1878. Il a été perçu en conséquence, en *1910*, 21 millions 9, correspondant à un total de 43 milliards 748 millions 5 en capitaux taxés. Ce tarif est le seizième depuis 1791, époque à laquelle il a été distingué pour la première fois entre le timbre fixe et le timbre proportionnel. Il est, par suite, sans intérêt de comparer le rendement de l'impôt à différentes dates; c'est au mouvement des capitaux taxés qu'il faut demander une indication utile.

Nous rappellerons donc le montant de ces capitaux pour es années considérées (en millions de francs) :

1847[1]..	8.534,4	1875...	22.047,8	1900...	32.180.0
1851...	9.375,4	1880...	27.529,8	1910...	43.748.5
1869...	25.357.0	1890...	28,086,3		

1. Les *Comptes de finances* ne permettent pas d'effectuer l'opération

Billets de la Banque de France. — Considérés comme effets négociables, les billets de la Banque de France ont été soumis aux tarifs ordinaires des effets de commerce jusqu'en 1878. Depuis cette époque, il est distingué, à juste titre, entre la circulation productive, maintenue dans le droit commun, et la circulation improductive taxée seulement à 20 centimes °/₀₀.

Les droits versés dans ces conditions par la Banque se sont élevés à 1 million 4 en *1910*.

Voici le détail des capitaux taxés pour les années considérées (en millions de francs) :

ANNÉES	CIRCULATION			ANNÉES	CIRCULATION		
	PRODUCTIVE	IMPRODUCTIVE	TOTALE		PRODUCTIVE	IMPRODUCTIVE	TOTALE
1847....	269,7		269,7	1880....	729,3	1.475,9	2.205,2
1851....	494,9		494,9	1890....	1.020,2	1.359,7	2.379,9
1869....	1.329,4		1.329,4	1900....	1 281,8	2 540.5	3.822,3
1875....	2.601,2		2.601,2	1910....	1.277,5	3.804,2	5.081,7

IX. — Valeurs mobilières.

1. — Valeurs françaises.

Le régime fiscal des valeurs mobilières françaises a été réglé par la loi du 5 juin 1850, modifié seulement quant aux tarifs par celle du 23 août 1871, qui a ajouté deux décimes aux droits de l'espèce.

pour 1830. Nous avons notamment publié des tableaux complets des capitaux annuellement taxés dans notre étude sur *le Régime fiscal des effets de commerce*, br. in-8° 1895 (*Bulletin des sciences économiques et sociales du comité des travaux historiques et scientifiques*, 1894). — V. aussi *Journal de la Société de statistique de Paris*, 1894.

Actions françaises. — Chaque titre ou certificat d'action dans une société, compagnie ou entreprise quelconque, financière, commerciale, industrielle ou civile, que l'action soit d'une somme fixe ou d'une quotité, qu'elle soit libérée ou non libérée, est assujettie à un droit de 60 centimes °/₀ du capital nominal (ou, à défaut, du capital réel) pour les sociétés dont la durée n'excède pas dix ans, et de 1,20 °/₀ pour celles dont la durée est plus étendue.

Mais les sociétés ont la faculté de contracter avec l'État un abonnement annuel à raison de 6 centimes °/₀ du capital nominal de chaque action émise.

Il a été recouvré, en *1910*, 7 millions 4 par abonnement, contre 85.800 francs, au comptant.

Obligations françaises. — Les titres d'obligations souscrits par les départements, communes, établissements publics et compagnies, sous quelque dénomination que ce soit, sont assujettis à un droit de 1,20 °/₀ du montant du titre.

Les intéressés peuvent contracter avec l'État un abonnement annuel, pour toute la durée des titres, à raison de 6 centimes °/₀ du montant de ces titres.

Il a été perçu, en *1910*, 14 millions 6 par abonnement, contre 10.400 francs au comptant.

Lettres de gage du Crédit foncier. — Ces lettres de gage, bien que constituant des obligations de sociétés, supportent seulement le tarif de 5 centimes °/₀ applicable aux effets de commerce.

Produit de *1910* : 35.200 francs.

2. — Valeurs étrangères.

Titres de rentes et effets publics des gouvernements étrangers. — Ces titres et effets sont actuellement soumis,

aux termes de la loi du 30 janvier 1907, à un droit, au comptant, de 2 % du capital nominal[1].

Ces droits ont produit, en *1910*, 40 millions 3, y compris 930.000 francs pour droits complémentaires sur des titres déjà timbrés aux anciens tarifs.

Actions et obligations. — Les actions, obligations, titres d'emprunts, quelle que soit d'ailleurs leur dénomination, des sociétés, compagnies, entreprises (L. 23 juin 1857), corporations, villes et provinces étrangères, ainsi que de tout autre établissement public étranger (L. 30 mars 1872), sont soumis à des droits de timbre équivalents à ceux établis sur les valeurs françaises.

L'assiette de ces droits repose sur une quotité du capital social déterminée par le ministre des finances. Le nombre des titres assujettis au droit ne peut être inférieur, pour les actions à un dixième et, pour les obligations, à deux dixièmes du capital.

Pour cette catégorie de titres, l'abonnement est la règle et les sociétés ne sont pas libérées de leurs obligations envers le Trésor par le payement des droits au comptant, accidentellement effectué par les porteurs sur les titres en circulation. Nul ne peut, en effet, négocier, exposer en vente, ou énoncer dans des actes des titres étrangers non couverts par l'abonnement, sans les faire timbrer au comptant au droit de 2 % du capital nominal.

Il a été perçu, en *1910*, sur les titres d'actions et obligations étrangères, 6 millions 5 (actions, 1,3 par abonnement et 1,5 au comptant; obligations, 2,7 et 1,0).

1. Tarifs antérieurs : 50 centimes % (1863) ; — 75 centimes par titre de 500 francs et au-dessous ; 1 fr. 50 par titre de 500 à 1.000 francs ; 3 francs par titre de 1.000 francs à 2.000 francs, et ainsi de suite, à raison de 1 fr. 50 ‰ de la valeur nominale du titre (1872) ; — 50 centimes % (1895) ; — 1 % (1898).

L'impôt du timbre prélevait sur les *valeurs mobilières de toute nature*, en *1869*, 10 millions 3; le rendement de *1910* s'est élevé à 69 millions 9, soit une augmentation de 578 %. Il est à remarquer que les droits acquittés sur les valeurs étrangères entrent dans le total de 69,9 pour 47,8, soit 68,3 %, alors que ceux afférents aux valeurs françaises ne concourent à ce total que pour 22,1, soit 31,6 %.

X. — Recettes diverses.

Nous avons groupé sous cette rubrique les *pénalités* (817.850 francs en 1910); les droits aux anciens tarifs, non susceptibles de classement; enfin, les droits perçus à différentes époques et qui ont été supprimés (*avis et annonces, bordereaux d'agents de change*[1], *journaux*).

* * *

Nous avons montré que les droits d'enregistrement avaient alimenté le budget dans une proportion toujours croissante. Le *groupe des droits de timbre* a, malgré les exemptions nouvelles que nous avons successivement notées, vu ses produits s'accroître de période en période avec une progression plus rapide encore et qui ne tient pas seulement à l'augmentation de la quotité de divers droits, mais surtout au développement de la matière imposable, notamment de la fortune mobilière.

Ce groupe de droits donnait en *1830* moins de 30 millions (29,5); il atteignait près de 100 millions en *1869* (94,7); il accuse, en *1910*, un rendement total de 239 millions 2.

1. Voir *infrà : Impôt sur les opérations de bourse.*

V. — IMPOT SUR LES OPÉRATIONS DE BOURSE.

I. — Opérations traitées dans les bourses de valeurs.

La loi du 28 avril 1893 a transformé en un impôt *sui generis* le droit de timbre qui, en vertu de la loi du 2 juillet 1862, frappait les bordereaux d'agents de change[1]. On a donné à la nouvelle taxe la dénomination d'*impôt sur les opérations de bourse*.

Quiconque fait commerce habituel de recueillir des offres et des demandes de valeurs de bourse doit, s'il s'agit de valeurs admises à la cote officielle, représenter à l'administration de l'enregistrement des bordereaux d'agents de change ou faire connaître les numéros et les dates des bordereaux, ainsi que les noms des agents de change de qui ils émanent, et, s'il s'agit de valeurs non admises à la cote officielle, acquitter personnellement le montant des droits (L. 13 avril 1898).

Ces droits sont ainsi fixés :

Opérations portant sur des rentes sur l'État. — 1 cent. 1/4 °/₀₀ du montant de l'opération calculé d'après le taux de la négociation, pour toutes opérations autres que celles de report, et 6 dixièmes de centime 1/4 pour ces dernières.

Opérations portant sur toutes autres valeurs. — 10 centimes °/₀₀ sur toutes opérations autres que celles de report, et 2 cent. 1/2 °/₀₀ pour celles-ci[2].

---

1. Les bordereaux étaient assujettis à un droit de 60 centimes ou de 1 fr. 80, selon que les opérations qui y étaient constatées étaient inférieures ou supérieures à 10.000 francs.

2. La loi de 1893 avait uniformément fixé les droits à 5 cent. °/₀₀ pour toutes les opérations autres que celles de report et à 2 cent. 1/2 °/₀₀ pour celles-ci.

Ces quotités ont été réduites des 3/4 pour les négociations portant sur les rentes françaises par la loi du 29 décembre 1895.

Le droit de 5 centimes a été porté à 10 centimes par la loi du 31 décembre 1907.

La perception des droits s'effectue au vu d'extraits du répertoire déposés périodiquement au bureau de l'enregistrement désigné par l'administration.

Produit de *1910* : 11 millions 8; même évaluation pour *1912*.

II. — OPÉRATIONS TRAITÉES DANS LES BOURSES DE COMMERCE.

La loi de finances du 27 février 1912 vient d'établir, pour les opérations traitées dans les bourses de commerce, un impôt analogue à celui appliqué aux opérations traitées dans les bourses de valeurs. La quotité en est fixée par 5 quintaux ou 5 hectolitres, selon que l'unité marchande est exprimée en poids ou en volume, à 2 centimes (tarif plein) et 1 centime (tarif réduit pour les marchandises dont le cours moyen n'atteint pas 40 francs par quintal ou hectolitre).

Produit évalué à 3 millions 1 en 1912.

VI. — TAXE SUR LE REVENU DES VALEURS MOBILIÈRES.

La *taxe sur le revenu des valeurs mobilières* a été introduite dans notre régime fiscal par la loi du 29 juin 1872, qui y a assujetti :

1° Les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits des *actions* de toute nature des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles, quelle que soit l'époque de leur création;

2° Les arrérages et intérêts annuels des *emprunts et obligations* des départements, communes et établissements publics, ainsi que des sociétés, compagnies et entreprises désignées ci-dessus[1].

1. Cette énumération embrasse notamment, d'après la jurisprudence, les chambres de commerce, les chambres de discipline des officiers ministériels, les monts-de-piété, les sociétés civiles, et généralement les emprunts de toutes les collectivités ayant une existence propre et qui subsistent indépendamment des mutations qui peuvent se produire dans leur personnel.

3° Les intérêts, produits et bénéfices annuels et commandites dans les sociétés, compagnies et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions.

La loi du 21 juin 1875 a soumis au même impôt les *lots* et *primes de remboursement* payés aux créanciers et aux porteurs des obligations, effets publics et tous autres titres d'emprunts.

La loi du 28 décembre 1880 y a également assujetti les produits et bénéfices annuels des actions, parts d'intérêt et commandites de toutes les *sociétés dans lesquelles les produits ne doivent pas être distribués en tout ou en partie entre leurs membres* et la loi du 29 décembre 1884 a statué que l'impôt sera payé, en outre, par toutes les *congrégations, communautés et associations religieuses* [1], autorisées ou non autorisées.

Par contre, la loi du 1er décembre 1875 a exonéré de l'impôt les parts d'intérêt dans les *sociétés commerciales en nom collectif* et elle en a restreint l'application, dans les sociétés en commandite dont le capital n'est pas divisé en actions, au montant de la commandite. La même exception a été accordée par la loi du 28 avril 1893 aux emprunts des mêmes sociétés.

L'exemption a été successivement étendue aux actions ou parts d'intérêts, emprunts ou obligations des sociétés de toute nature, dites de *coopération*, formées exclusivement entre les ouvriers ou artisans au moyen de leurs cotisations périodiques, ainsi qu'aux parts d'intérêts des sociétés coopératives de production, de transformation, de conservation et de vente des produits agricoles (L. L., 1er décembre 1875, 30 décembre 1903 et 8 avril 1910); — aux actions et obligations des associations de construction

1. Voir *suprà*, la note 1 de la page 198.

d'*habitations à bon marché* et de crédit y relatives (L. 12 avril 1906); — aux parts d'intérêts et emprunts des *sociétés agricoles* (L. 5 novembre 1894); — aux avances faites aux sociétés au moyen d'endossements de *warrants* (L. 28 décembre 1895).

Le revenu imposable est déterminé : pour les actions, par le dividende fixé; — pour les obligations ou emprunts, par l'intérêt ou le revenu distribué dans l'année; — pour les parts d'intérêts et commandites, soit par les délibérations des conseils d'administration, soit par l'évaluation à raison de 5 % du montant du capital social ou de la commandite, ou du prix moyen des cessions de parts d'intérêts consenties pendant l'année précédente.

Pour les associations visées par les lois de 1880 et 1884, le revenu est déterminé à raison de 5 % de la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés ou occupés par ces associations, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté.

Fixée à 3 % par la loi du 29 juin 1872, la quotité de la taxe a été portée à 4 % par la loi de finances du 26 décembre 1890, et, pour les lots seulement, à 8 % par celle du 25 février 1901.

Les sociétés similaires étrangères sont soumises à une taxe équivalente à celle qui frappe le revenu des valeurs françaises. Toutefois, en ce qui les concerne, l'assiette de l'impôt peut reposer seulement sur une quotité déterminée du capital social. Cette quotité est fixée par le ministre des finances.

Voici quels ont été en millions de francs, pour les années déjà considérées, les produits de l'impôt et les capitaux taxés pour chacune des catégories de valeurs :

I. — *Valeurs françaises.*

ANNÉES	REVENUS DES VALEURS MOBILIÈRES							Revenus de certaines collectivités.	TOTAL (Valeurs et biens français)
	Actions.	Parts d'intérêts.	Commandites.	Obligations des sociétés titres d'emprunts des départements, communes et établissements publics.	Lots.	Primes de remboursement.	ENSEMBLE		
PRODUITS DE LA TAXE									
1875...	14,1	1,5		(1) 16,7			32,3	»	32,3
1880...	16,3	1,8		18,6			36,7	»	36,7
1890...	19,1	2,8		24,4			46,3	(1)	46,3
1900...	32,9	0,8	1,5	(2) 32,1	0,7	2,1	70,1	1,1	71,2
1910...	44,5	0,8	1,8	(3) 38,9	1,8	2,7	90,5	0,7	91,2
CAPITAUX TAXÉS									
1875...	471,5	49,2		556,9			1.077,6	»	1.077,6
1880...	544,0	59,0		618,9			1.222,0	»	1.222,0
1890...	636,4	93,6		814,6			1.544,6	»	1.544,6
1900...	823,1	18,9	36,6	802,0	19,5	52,0	1 752,1	28,6	1.780,7
1910...	1.112,7	19,9	44,7	971,5	23,2	67,3	2.239,3	18,0	2.257,3

(1) Les résultats n'apparaissent pas distinctement dans les *Comptes*.

(2) Ce chiffre global se décompose ainsi : communes, 485.700 fr perçus sur 12 millions 1 ; — départements, 73.300 fr. perçus sur 1 million 8 ; — établissements publics, 513 600 fr. perçus sur 12 millions 8 ; — sociétés, 31 millions 1 perçus sur 775 millions 2 ; — ensemble, 32 millions 1 perçus sur 802 millions de revenus.

(3) Ce chiffre global se décompose ainsi : communes, 2 millions 8 perçus sur 70 millions 2 ; — départements, 112 500 fr. perçus sur 2 millions 8 ; — établissements publics, 1 million 5 perçus sur 38 millions 1 ; — sociétés, 34 millions 4 perçus sur 860 millions 4 ; — ensemble, 38 millions 9 perçus sur 971 millions 5.

(*Valeurs étrangères et résultats d'ensemble, page suivante.*)

2. — *Valeurs étrangères.*

ANNÉES	REVENUS DES VALEURS MOBILIÈRES — Actions.	Obligations et emprunts.	ENSEMBLE	Sociétés ayant des biens en France.	TOTAL (Valeurs et biens étrangers.)
PRODUITS DE L'IMPOT					
1875....	1,0	1,4	2,4	0,01	2,4
1880....	0,6	1,5	2,1	0,3	2,4
1890....	1,9	2,1	4,0	0,5	4,5
1900....	3,5	3,1	6,6	1,1	7,7
1910....	8,3	(1) 7,1	15,4	1,2	16,6
CAPITAUX TAXÉS					
1875....	32,6	45,1	77,7	0,5	78,2
1880....	20,8	50,0	70,8	10,6	81,4
1890....	60,8	70,0	130,8	17,7	148,5
1900....	86,8	78,7	165,5	26,2	191,7
1910....	208,3	173,4	381,7	30,1	411,8

(1) Cette somme se décompose ainsi : obligations et emprunts, 6 millions 8 perçus sur 170 millions 1 ; — lots, 206.000 fr. perçus sur 2 millions ; — primes de remboursement, 38.100 fr. perçus sur 951.700 francs.

3. — *Résultats d'ensemble.*

ANNÉES	Valeurs et biens français et étrangers.
PRODUITS DE L'IMPOT	
1875....	34,7
1880....	39,1
1890....	50,8
1900....	79,0
1910....	107,9
CAPITAUX TAXÉS	
1875....	1.155,8
1880....	1.303,4
1890 (1).	1.693,1
1900....	1.972,6
1910....	2.669,1

(1) Y compris 200.000 francs de capitaux distribués avant 1891.

Les évaluations budgétaires de *1912* s'élèvent à 111 millions 9.

VII. — DOUANES.

Dans l'état actuel de la législation, les *droits de douane* offrent un double caractère. Ils constituent, d'une part, une taxe de consommation sur les objets venant de l'étranger, c'est le *droit fiscal;* ils constituent, d'autre part, une surtaxe frappant la marchandise étrangère et ayant pour effet d'augmenter son prix sur le marché d'importation de manière qu'elle ne puisse y faire concurrence à la mar-

chandise indigène, c'est le *droit protecteur*. Le premier de ces droits est légitime au même titre que tous les impôts indirects; il n'en est pas de même du second, qui, presque toujours, ne sert que des intérêts privés.

Groupons tout d'abord les produits des douanes constatés pour les années considérées (en millions de francs) :

ANNÉES	DROITS DE DOUANE				DROITS de navigation. (1)	DROITS et produits accessoires, amendes et confiscations.	TAXE de consommation des sels.	TOTAUX (2)
	Droits à l'importation.	Droits à l'exportation.	Droits de statistique.	TOTAUX				
1830....	97,7	1,3	»	99,0	3,3	0,6	51,3	154,2
1847....	87,7	2,0	»	89,7	2,8	2,8	56,9	152,2
1851....	80,9	3,0	»	83,9	3,0	2,8	21,9	111,6
1869....	71,6	0,2	»	71,8	0,3	3,2	22,3	97,6
1875....	167,0	0,4	5,8	173,2	4,7	7,3	24,5	209,7
1880....	243,7	0,5	6,5	250,7	7,2	6,1	18,3	282,3
1890....	323,0	»	7,4	330,4	8,5	9,7	20,7	369,3
1900....	403,5	»	7,9	411,4	7,8	10,4	24,1	453,7
1910....	528,5	»	12,9	541,4	10,9	11,8	24,2	588,3

(1) En bloc.
(2) Dans ces totaux ne figurent pas les droits sur les *sucres*, auxquels le budget consacre un chapitre spécial dans lequel se trouvent réunis les produits encaissés de ce chef, tant par l'administration des douanes que par l'administration des contributions indirectes. — V. *infrà*.

I. — Droits de douane.

Les droits de douane proprement dits comprennent aujourd'hui les droits à l'importation et le droit de statistique. Les droits à l'exportation n'accusent plus de produits, en effet, depuis l'année 1881.

Droits à l'importation. — Ces droits sont réglés par les lois des 12 janvier 1892 et 29 mars 1910; ils comportent un tarif général et un tarif minimum. Ce dernier peut être appliqué aux marchandises originaires des pays qui font

bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliquent leurs tarifs les plus réduits.

Ces droits sont exigibles au comptant, au moment du dépôt des déclarations par les redevables [1], à moins que le recouvrement n'en soit garanti par des obligations cautionnées à quatre mois d'échéance, donnant lieu au paiement d'un intérêt de retard de 3 °/₀ par an et d'une remise spéciale.

De 97,7 en *1830*, les droits à l'importation étaient descendus à 71,6 en *1869* sous l'action des réformes de 1860. A la suite de remaniements partiels de tarifs, on les trouve à 243 millions 6 en *1880* et 323 millions en *1890*. La première année entière d'application de la loi de 1892 (*1893*) fournit 410 millions 7; ils atteignent 528 millions 5 en *1910* et le budget de *1912* en attend 530 millions 9. C'est une augmentation de 614 °/₀ par rapport à *1869*.

Droits de statistique. — Le droit de statistique a été établi par la loi du 22 mai 1872 sur les marchandises de toute nature importées de l'étranger ou des possessions françaises hors d'Europe, ou exportées à toute destination. Fixé alors à 10 centimes, il a été porté à 15 centimes par la loi du 8 avril 1910, sauf pour les animaux et marchandises ayant simplement transité pour lesquels le droit de 10 centimes a été conservé.

Le droit de statistique est perçu : par colis, sur les marchandises en futailles, caisses, sacs ou autres emballages; par 1.000 kilogrammes ou par mètre cube, sur les marchandises en vrac; par tête, sur les animaux.

Le produit du droit de statistique s'est élevé à 12 millions 9 en *1910*, sur 88 millions d'unités taxées; il est évalué à 14,4 pour *1912*.

1. Nous ne saurions donner ici un aperçu de la quotité des tarifs douaniers, ceux-ci contenant plus de 700 articles.

II. — DROITS DE NAVIGATION.

Les droits de navigation comprennent : les droits de francisation des navires; — de quai; — de sortie.

Droits de francisation. — Le droit de francisation est réglé d'après le tonnage des navires (L. L. 27 vendémiaire an II; 6 prairial an VII; 2 juillet 1836; 14 juillet 1855). Son rendement est très variable et souvent peu important, 5.900 francs en *1910* pour 1.052 bâtiments francisés.

Droits de quai. — Les navires français ou étrangers, sans distinction de pavillon, chargés en totalité ou en partie, venant de l'étranger ou des colonies et possessions françaises, supportent pour frais de quai une taxe qui varie de 10 centimes à 1 franc, suivant le nombre de tonnes métriques de marchandises débarquées ou embarquées par rapport à la jauge nette. La taxe est réduite de moitié pour les navires embarquant ou débarquant des marchandises en provenance ou à destination d'un port situé dans les limites du cabotage international.

Ces droits ont produit, en *1910*, 10 millions 6, acquittés pour 26.687 bâtiments réunissant un tonnage global de 22.733.000 tonneaux.

Droits de sortie. — Ces droits comprennent : 1° les *droits de congé* des bâtiments français dont la quotité varie de 1 fr. 20 à 7 fr. 20 et ont rapporté, en *1910*, 34.000 fr. (14.915 congés); — 2° les *droits de passeport* des bâtiments étrangers fixés à 1 fr. 20 et qui ont donné, pour la même année, 30.100 francs (25.063 passeports délivrés).

Droits d'acquits, permis et certificats relatifs aux cargaisons de navires. — Ces droits fournissent ensemble 286.800 francs (478.000 permis à 60 cent.).

III. — Droits et produits accessoires.

Les *Comptes de finances* englobent sous cette rubrique des droits très divers qui, avec les amendes et confiscations, accusent un rendement de 7 millions 8. Nous noterons seulement les *droits de timbre* dont la quotité est de 5, 25 et 75 centimes (776.000 fr. en *1910*); — les *recettes sanitaires* (2 millions 5); — la *taxe de fabrication des huiles minérales* (2 millions).

IV. — Taxe de consommation des sels.

Indépendamment des droits d'entrée[1], les sels sont passibles, à l'importation pour la consommation, de taxes complémentaires à titre de compensation des frais d'exercice auxquels sont soumis les fabricants français.

La taxe est de 10 francs par 100 kilogr.; elle est réduite à 70 cent. et 7 fr. 50 en Corse et à 2 francs dans le pays de Gex et la zone neutralisée de la Haute-Savoie.

Cette taxe a procuré au Trésor, en *1910*, une recette de 24 millions 2, correspondant à une consommation de 244 millions de kilogrammes contre 22,3 en *1869* et 51 millions en *1830*, rendement qui, au taux actuel de l'impôt, représenterait seulement un encaissement de 17 millions.

*
* *

Dans leur ensemble, les *produits des douanes* accusent un rendement de 154 millions 2 en *1830*; — 97,6 en *1869*; — 453,4 en *1893*; — 588,3 en *1910*.

Evaluations budgétaires de *1912* : 590 millions 4.

1. 2 fr. 40 par 100 kilogrammes pour les sels bruts ou raffinés autres que blancs, et 3 fr. 30 pour les sels raffinés.

VIII. — CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Nous n'avons à nous occuper ici des contributions indirectes qu'au sens étroit et fiscal qui s'attache à ce mot quand on l'emploie dans les documents financiers français, c'est-à-dire des *impôts de consommation intérieure* dont le recrouvement appartient à l'administration des contributions indirectes. Encore certaines catégories de produits auxquels les budgets consacrent des chapitres spéciaux, seront-elles examinées séparément, tels les *sucres* et les *monopoles*.

Voici quel a été le produit de ces contributions pour les années considérées, en millions de francs :

ANNÉES	Boissons. (1)	Huiles.	Sels.	Stéarine et bougies.	Transports (Voitures à traction animale et chemins de fer)	Vélocipèdes.	Vinaigres.	Droits divers. (2)	Droits d'expédition.	TOTAUX
1830..	97,9	»	7,4	»	5,2	»	»	20,2	0,5	131,2
1847..	101,1	»	13,5	»	10,5	»	»	30,6	0,9	156,6
1851..	103,0	»	4,8	»	9,2	»	»	32,7	0,9	150,6
1869..	249,1	»	10,6	»	38,2	»	»	29,1	1,2	328,2
1875..	383,1	6,0	10,5	6,5	115,8	»	1,2	80,6	4,0	607,7
1880..	436,9	3,5	14,4	7,9	87,7	»	2,4	63,4	3,9	620,1
1890..	449,2	2,3	11,7	8,7	99,2	»	3,0	53,8	5,0	632,9
1900..	514,6	2,0	9,5	8,4	73,3	(3)	2,9	60,9	6,5	678,1
1910..	443,8	2,0	11,1	6,3	90,3	8,4	2,8	83,2	4,4	652.3

(1) En bloc.
(2) L'année *1875* profite de 11 millions, montant d'impôts supprimés depuis, dont nous avons compris les produits avec les droits divers : *impôt sur la chicorée*, 5 millions 1 ; *impôt sur les savons*, 5 millions 9.
(3) Produit de *1900*, alors que l'impôt constituait une taxe directe, 5 millions 5, dont trois quarts à l'État (4 millions 1) et un quart aux communes (1 million 4).

I. — Boissons.

En 1791, l'Assemblée constituante avait totalement supprimé les *aides* dans lesquels entraient pour 99 °/₀ les droits alors perçus sur les boissons. Cette situation dura jusqu'en 1804, époque à laquelle l'impôt sur les boissons fut partiellement rétabli. Ce n'était là qu'une entrée en matières, une sorte de mise en train d'une organisation plus complète et plus efficace que devaient réaliser les lois de 1806, de 1816 et de 1824 et que vinrent consolider celles de 1872 à 1880[1]. La quotité des droits avait été fréquemment modifiée et, chaque fois, ces modifications se traduisaient par des relèvements d'impôts. D'un autre côté, l'exercice de la régie était particulièrement lourd aux intéressés.

Cet état de choses devait amener contre le régime en vigueur un mouvement considérable d'opinion qui a abouti aux lois du 29 décembre 1897 sur les octrois, dont nous nous occuperons en étudiant les budgets communaux, et du 29 décembre 1900, qui a complètement remanié les droits sur les boissons perçus au profit de l'État.

La loi de 1900 supprime les *droits de détail, d'entrée et de taxe unique* qui étaient perçus sur les vins, cidres, poirés et hydromels[2]; — maintient, quelle que soit la quantité, pour les vins, cidres, poirés et hydromels, le

1. L. L. 28 février, 26 mars, 2 août 1872; 21 juin 1873; 15 février, 4 mars, 9 juin, 17 juillet, 14 décembre 1875; 22 décembre 1878; 19 juillet 1880.

2. Le *droit de détail* était perçu chez les débitants; il était proportionnel aux prix de vente. — Le *droit d'entrée* était perçu sur les boissons et spiritueux introduits dans les villes d'une population agglomérée de 4.000 âmes. Il variait avec l'importance de la population. Ce droit ne subsiste plus que pour les spiritueux. — La *taxe unique*, obligatoire dans les villes de 10.000 habitants au moins, facultative dans les villes de 4.000 à 10.000 habitants, remplaçait les droits d'entrée et de détail sur les boissons hygiéniques. A Paris et à Lyon, il y avait une *taxe de remplacement* cumulant le droit de circulation avec la taxe unique.

droit général de circulation, qu'elle déclare applicable aux quantités expédiées aux débitants, étend aux vendanges fraîches[1] et fixe à un taux uniforme[2]; — réduit le *droit de fabrication* sur les bières : — majore le *droit de consommation* sur les alcools (eaux-de-vie, esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie, absinthes et autres liquides alcooliques); — remanie enfin le tarif des licences des débitants et marchands en gros de boissons, des brasseurs, des bouilleurs et distillateurs, qui est sérieusement rehaussé[3].

Les déclarations des assujettis, la surveillance par les titres de mouvement et le droit de visite, enfin par l'exercice de la régie, assurent, aujourd'hui comme hier, le recouvrement des différents droits, que nous résumerons en quelques lignes :

Vins. — Les vins supportent le *droit général de circulation* de 1 fr. 50 par hectolitre, étant entendu qu'il s'agit des vins naturels provenant de la fermentation des raisins frais.

Les vendanges fraîches circulant hors de l'arrondissement de récolte et des cantons limitrophes, en quantités supérieures à 10 hectolitres, sont soumises aux mêmes formalités à la circulation que les vins et passibles du même droit à raison de 2 hectolitres de vin par 3 hectolitres de vendange.

Le droit est acquitté d'ordinaire au moyen de congés.

1. Les *vendanges fraîches* n'étaient assujetties qu'au droit d'entrée, qui disparaît.

2. Le *droit de circulation* sur les vins variait entre 1 franc et 2 francs par hectolitre, suivant les régions à destination desquelles les boissons étaient expédiées. L'unification du droit produit ainsi une légère surcharge pour les uns, un dégrèvement pour les autres. Cette mesure est juste en soi. Si, en effet, le régime des zones avait sa raison d'être à l'époque où les vins d'un certain prix étaient seuls transportés à de grandes distances des vignobles, il ne répondait plus aux conditions nouvelles résultant du développement des voies ferrées et de l'abaissement des prix de transport.

3. Voir *infrà*.

Cidres, poirés et hydromels. — *Droit général de circulation,* mais dont la quotité est seulement de 80 centimes par hectolitre.

Bières. — Les bières continuent à supporter un *droit de fabrication* de 25 centimes par degré-hectolitre.

La loi de 1900 a maintenu la base de taxation inaugurée par celle du 30 mai 1899, qui a substitué la densité du moût à la contenance de la chaudière d'ébullition. Le droit est dû par degré-hectolitre de moût, c'est-à-dire que pour chaque hectolitre de moût on paie 25 centimes par degré de densité dépassant celle de l'eau pure[1].

Alcools. — Les alcools supportent le *droit de consommation* et le *droit d'entrée.*

La loi de 1900 a porté le *droit de consommation* à 220 francs par hectolitre d'alcool pur[2]. La richesse en alcool pur du liquide alcoolique est déterminée à l'aide de l'alcoomètre centésimal. Lors des expéditions, le droit est garanti par un acquit-à-caution si le destinataire est un assujetti, ou acquitté au moyen d'un congé si l'expédition est faite au consommateur.

Le *droit d'entrée* est levé à l'occasion de l'entrée de l'alcool dans les localités de plus de 4.000 habitants agglomérés. Sa quotité est fixée en raison du chiffre de la population, suivant un tarif comportant sept classes et allant de 7 fr. 50 à 30 francs par hectolitre. Ce droit frappe non seulement l'alcool introduit, mais aussi l'alcool fabriqué dans la ville[3].

Régimes spéciaux. — Le régime de l'alcool s'applique

1. La loi de 1900 n'a fait qu'abaisser le droit de 50 à 25 centimes.
2. Au lieu de 156 fr. 25, soit une augmentation de 63 fr. 75.
3. Les négociants possèdent la faculté d'entrepôt, c'est-à-dire qu'ils peuvent obtenir, pendant le séjour en magasin des quantités introduites, crédit des droits de consommation, d'entrée et d'octroi qui ne sont perçus qu'à l'époque où la vente les en fait sortir.

aux eaux-de-vie et liqueurs, ainsi qu'aux absinthes, amers et bitters qui sont traités comme des alcools.

Les absinthes, amers et bitters supportent une surtaxe de 50 francs par hectolitre d'alcool pur, en addition au droit de consommation de 220 francs, surtaxe calculée sur un minimum de 65° pour les absinthes et similaires et de 30° pour les bitters et amers.

Les vermouts et vins de liqueur ou d'imitation sont imposés pour leur force alcoolique totale et supportent les droits de consommation et d'entrée avec un minimum de 15° pour les vins de liqueur ou d'imitation et de 16° pour les autres produits.

Les vins doux naturels d'une richesse alcoolique d'au moins 14° sont maintenus sous le régime des vins s'ils ont déjà supporté le droit de consommation sur l'alcool employé au mutage.

Pour les vins de raisins secs, on distingue entre la fabrication industrielle et celle des particuliers pour leur consommation de famille. Les premiers supportent le droit de consommation et, le cas échéant, les taxes locales exigibles à raison de 30 litres d'alcool pur par 100 kilogr. de raisins, auxquelles s'ajoute un droit de 1 franc par hectolitre, à raison de 3 hectolitres de vin par 100 kilogr. de raisins. Les seconds sont uniquement frappés d'un droit de consommation de 6 francs par 100 kilogrammes.

Les autres vins artificiels sont considérés comme dilution alcoolique et passibles des droits sur leur alcool pur.

*
* *

Il n'est pas sans intérêt de mettre en regard les uns des autres les résultats de l'année 1900, dernière année d'application du régime ancien des boissons, et ceux de 1910, dernière année connue du régime actuel.

Voici les chiffres :

	1900	1910	EN PLUS à 1910.	EN MOINS à 1910.
Alcools.	millions de francs.	millions de francs.	millions de francs.	millions de francs.
Droit général de consommation..	226,5	339,7	113,2	»
Droit de détail	29,7	»	»	29,7
Droit d'entrée..................	14,3	14,9	0,6	»
Taxe de remplacement à Paris...	39,1	»	»	39,1
Ensemble.....	309,6	354,6	45,0	»
Bières.				
Droit général de fabrication.....	26,9	15,3	»	11,6
Vins, cidres, poirés et hydromels.				
Droit général de circulation.....	36,5	73,9	37,4	»
Droit de détail	44,0	»	»	44,0
Droit d'entrée..................	2,6	»	»	2,6
Droit de taxe unique...........	50,9	»	»	50,9
Taxe de remplacement à Paris...	44.1	»	»	44,1
Ensemble.....	178,1	73,9	»	104,2
TOTAL............	514,6	443,8	»	70,8
Pour apprécier l'ensemble de la réforme de 1900 il convient, d'un autre côté, de faire état du produit des licences (voir *infrà*).....................	14,2	37,0	22,8	»
TOTAL GÉNÉRAL....	528,8	480,8	»	48,0

D'où une détaxe de 48 millions.

Les évaluations budgétaires de *1912* se fixent à 481,5 (droits sur les boissons et licences).

II. — Huiles[1].

Les *huiles végétales et animales* supportent, dans les communes dont la population est supérieure à 4.000 âmes et qui perçoivent sur ces huiles des droits d'octroi, un droit d'entrée réglé par la loi du 30 décembre 1873 et qui s'échelonne de 7 fr. 50 à 15 francs par 100 kilogrammes, d'après l'importance de la population.

Produit de *1910* : 2 millions, portant sur 11.776.000 kilogrammes.

III. — Sels.

Aboli en 1790, l'*impôt sur le sel* fut rétabli par le décret du 16 mars 1806, confirmé par la loi du 24 avril suivant. Le taux en a souvent varié[2]; il est aujourd'hui de 10 francs par quintal, chiffre auquel il a été fixé en dernier lieu par la loi du 26 décembre 1848. Il a toutefois supporté, depuis, l'adjonction de décimes supprimés en 1876. Le droit est de 2 fr. seulement dans la zone franche.

En *1830*, le droit sur les sels produisait 7 millions 4; en *1869*, il en accusait 10 et demi; nous le trouvons, en *1910*, après des oscillations assez sensibles (14,4 en *1880* et 9,3 en *1885*), à 11 millions 1, correspondant à une consommation de 112 millions de kilogrammes[3].

1. Les droits sur les huiles minérales, qui ne fournissaient plus qu'un produit insignifiant (10.000 fr.), ont été supprimés par la loi de finances du 28 juillet 1894.

2. De 20 fr. par quintal à l'origine, le droit a été porté à 40 fr. en 1813, puis abaissé à 30 fr. en 1816 et à 10 fr. en 1848.

3. Droits de douane et droits intérieurs réunis, les *sels* ont supporté une charge de 58 millions 4 en *1830*, 32,9 en *1869*, et 35,1 en *1910*.

IV. — Stéarine et bougies.

L'*acide stéarique* et les *matières similaires à l'état de bougies et de cierges* sont frappés par la loi du 30 décembre 1873 d'une taxe dé 30 francs les 100 kilogrammes. Les droits sont perçus au moyen de *vignettes* portant la marque de l'État et apposées sur les paquets.

Ces droits donnaient 6 millions 5 en *1875;* après s'être élevés jusqu'à 8 millions 8 (*1891*), ils produisent seulement aujourd'hui (*1910*) 6 millions 3, frappant 21 millions de kilogrammes de matière imposable.

V. — Transports.

L'impôt atteint, d'une part, les transports effectués par *voitures publiques sur les routes ordinaires, à traction animale ou automobile*; d'autre part, les transports effectués par les *chemins de fer et tramways à traction mécanique.*

Voitures publiques. — L'impôt sur le prix des places des voyageurs dans les voitures publiques date de la loi du 25 mars 1817, qui l'avait fixé au dixième.

Actuellement, les voitures en service extraordinaire et en service régulier exercées sont taxées à raison de 3/28es de leurs recettes brutes. Ces dernières peuvent être abonnées.

Les voitures d'occasion et à volonté sont imposées d'après le nombre de places, jusqu'à six. Pour les voitures à traction animale, les droits sont de 50 francs (1 et 2 pl.), 75 francs, 100 francs, 120 francs et 137 fr. 50. Au delà de 6 places, il est dû une surtaxe : 12 fr. 50 de 7 à 50 places, 6 fr. 25 de 51 à 150 places, et 3 fr. 12 1/2 au delà de 150 places. Pour les automobiles, les droits sont de 60 fr. (1 et 2 pl.), 90 francs (3 pl.), 120 francs (4 pl.), 150 francs (5 pl.) et 180 francs (6 à 8 pl.) Au-dessus de 8 places, on

applique le tarif des voitures ordinaires à 6 places (137 fr. 50), majoré des surtaxes prévues : 12 fr. 50 de 9 à 50 places; 6 fr. 25 de 51 à 150 places et 3 fr. 12 1/2 au delà de 150.

Les voitures en service accidentel et journalier doivent 18 cent. 75 par place et par jour. Enfin, il est dû 2 francs par estampille apposée sur les voitures.

Chemins de fer et tramways à traction mécanique. — Lors de l'établissement des chemins de fer, la taxe établie par la loi de 1817 leur fut appliquée. La loi du 14 juillet 1855 l'étendit aux marchandises transportées par grande vitesse. La loi du 16 septembre 1871 majora les droits en vigueur de 10 °/₀. Cette surtaxe a été supprimée par la loi du 26 janvier 1892, qui a en même temps modifié sur divers points la législation en vigueur.

Voici quelle est, en l'état actuel, l'économie des taxes :

Les transports de voyageurs sur les chemins de fer d'intérêt général sont taxés à 12/112es des recettes brutes; les mêmes transports sur chemin de fer d'intérêt local et tramways à traction mécanique, à 3/103es.

Les transports effectués sur les lignes de tramways sur lesquelles le prix des places n'excède pas 30 centimes et qui en font la demande, continuent à payer, en vertu de l'article 28 de la loi du 26 janvier 1892, les droits fixes prévus pour les transports par voitures d'occasion et à volonté sur routes ordinaires (v. *suprà*). Les autres transports effectués par tramways paient 12/112es.

En ce qui concerne les transports de marchandises en grande vitesse, ils sont tarifés à raison de 12/112es sur les chemins d'intérêt général (excédents de bagages, finances et chiens); — de 3/103es sur ceux d'intérêt local et les tramways mécaniques (excédents de bagages); — 3/28es sur les tramways bénéficiant de la loi de 1892.

L'ensemble des droits de l'espèce a donné, en *1910*, 4 millions 6 pour les voitures sur routes et 85 millions 7 pour les transports par chemins de fer; au total, 90 millions 3. — Évaluations budgétaires de *1912* : 87 millions 4.

VI. — Vélocipèdes.

En créant la taxe sur les *vélocipèdes*, la loi de finances du 28 avril 1893 en avait fait une taxe directe donnant lieu, de la part des contribuables, à une déclaration préalable et à l'émission de rôles dressés par l'administration des contributions directes. Chaque vélocipède était soumis à un droit de 10 francs[1].

La loi de finances du 30 janvier 1907 a transformé cette taxe en un impôt indirect. Aucun vélocipède ou appareil analogue ne peut être mis en circulation sans avoir été revêtu d'une plaque fournie par l'administration des contributions indirectes contre payement de l'impôt par le contribuable, qui peut faire connaître, en même temps, son nom et son adresse. Les plaques sont renouvelables tous les ans et valables du 1er janvier au 31 décembre.

Le droit est fixé à 3 francs par place pour les vélocipèdes ordinaires et à 12 francs pour les vélocipèdes et appareils analogues munis d'une machine motrice.

Produit de *1910* : 8 millions 4, dont 8,1 correspondant à 2.697.400 plaques à 3 francs, et 324.800 francs correspondant à 27.100 plaques à 12 francs. — Même évaluation pour *1912*.

VII. — Vinaigres.

L'impôt sur les *vinaigres et acides acétiques* a été établi par la loi du 17 juillet 1875. La quotité des droits varie de

1. Un quart des produits de l'impôt était attribué aux communes.

5 francs à 52 fr. 50 par hectolitre, selon la richesse en acide. L'acide acétique cristallisé ou à l'état solide paie 62 fr. 50 par 100 kilogrammes.

Produit en *1910* : 2 millions 8, dont 17.000 francs seulement fournis par l'acide acétique cristallisé. Ces perceptions correspondent à 540.000 hectolitres et 27.250 kilogrammes. — Même évaluation pour *1912*.

VIII. — Droits divers.

Sur les nombreux droits compris sous cette rubrique, nous noterons seulement les licences, les timbres, les cartes à jouer et les droits de garantie des matières d'or et d'argent.

Licences. — Les licences relatives à la vente des boissons sont réglées par les lois du 29 décembre 1900 et du 20 décembre 1905. Le prix en varie de 20 à 220 francs par trimestre pour les marchands en gros, de 5 à 112 fr. 50 pour les débitants. — Produit de *1910* : 36 millions 9, correspondant à 2.165.250 licences.

Les licences délivrées aux entrepreneurs de voitures publiques en service régulier sont taxées à 2 fr. 50 pour les voitures à deux roues et à 6 fr. 25 pour les autres véhicules (wagons de chemins de fer, voitures de terre à quatre roues, voitures d'eau). — Produit de *1910* : 362.600 francs, pour 58.750 licences.

Les licences délivrées à d'autres catégories d'assujettis varient de 3 fr. 75 à 125 francs; elles ne s'élèvent, en nombre, qu'à 2.700, ayant fourni en *1910* une recette de moins de 80.000 francs.

Timbres. — Les droits de timbre des expéditions et quittances délivrées aux intéressés sont de quatre quotités : 5 centimes, 10 centimes, 20 centimes et 75 centimes.

Il en a été débité en nombre, en *1910*, 121 millions, pour une somme totale de 13 millions 9.

Cartes à jouer. — L'assiette et le tarif des droits sur les *cartes à jouer* ont été remaniés par la loi du 28 décembre 1895, aux termes de laquelle il est désormais distingué entre les cartes ordinaires et les cartes de cercles et, pour les jeux au portrait français, entre les jeux de trente-six cartes ou de plus de trente-six cartes, savoir :

	Cartes ordinaires.	Cartes de cercles.
	fr. c.	fr. c.
1° Jeux au portrait français :		
Jeux de 36 cartes et au-dessous..........	0,75	1,50
Jeux de plus de 36 cartes................	1,25	2,50
2° Jeux au portrait étranger :		
Quel que soit le nombre des cartes.......	1,25	2,50

Produit de *1910* : 2 millions 9 perçus sur 3.050.900 jeux.

Garantie des matières d'or et d'argent. — Les droits de contrôle sont, par hectogramme, de 37 fr. 50 pour l'or et de 2 francs pour l'argent.

Produit de *1910* : 8 millions 9 (or : 6 millions [160.000 hectogrammes]; argent : 2,9 [1.451.500 hectogrammes]).

Les autres produits divers des contributions indirectes ne présentent pas d'intérêt.

***

Le *groupe des contributions indirectes* fournissait au Trésor 131 millions 2 en *1830* et 328,2 en *1869*; il accuse un rendement total de 652,3 en *1910*. Il figure au budget de *1912* pour 644,5.

IX. — DROITS SUR LES SUCRES.

Bien qu'encaissés par des administrations différentes, les *produits des sucres* proviennent du même objet de consom-

mation, sont de tout point semblables et les *Comptes définitifs* leur consacrent, depuis 1884, un chapitre spécial.

Le régime fiscal des *sucres* a été complètement remanié par la loi du 28 janvier 1903, à la suite de la signature de la convention internationale de Bruxelles de 1902[1], qui a supprimé les primes directes et indirectes et limité les droits de douane dans certaines conditions.

Droit de consommation. — Les droits sur les sucres de toute origine livrés à la consommation sont ainsi fixés : sucres bruts et raffinés : 25 fr. par 100 kilogrammes de sucre raffiné; sucres candis : 26 fr. 75 par 100 kilogrammes de poids effectif.

Droit de raffinage. — La taxe de raffinage est de 2 fr. par 100 kilogrammes; il s'y ajoute une taxe de surveillance de 8 centimes.

Surtaxes de douane. — Ces surtaxes sont les suivantes :

Sucres raffinés et sucres bruts d'un titrage de 98 % au moins, 6 fr. par 100 kilogrammes de poids effectif;

Autres sucres : 5 fr. 50 par 100 kilogrammes de poids effectif.

(Les sucres candis sont comptés à raison de 107 kilogrammes de sucre raffiné par 100 kilogrammes de candi, poids effectif.)

La loi du 29 juin 1907 a soumis les sucres employés à la chaptalisation des vendanges, autorisée dans la proportion de 10 kilogrammes par 3 hectolitres, à une surtaxe de 40 francs par 100 kilogrammes[2].

Nous ajouterons que les produits accessoires sont ainsi taxés : glucoses, 5 fr. 60 et 11 fr. 20 par 100 kilogrammes; — mélasses, 1 fr. 25 par 100 kilogrammes; — amidines, 4 francs par 100 kilogrammes (sèches) ou par 150 kilogrammes (vertes).

1. Cette convention a été renouvelée pour cinq ans, le 5 mars 1912, et sanctionnée par une loi du 29 du même mois.

2. La fabrication de « vins de sucre » n'entraîne pas de surtaxe.

Ce régime a donné en *1910* les résultats suivants :

			QUANTITÉS TAXÉES	PRODUIT DE L'IMPÔT
			millions de kilogrammes.	millions de francs.
Douanes			»	29,4
Contributions indirectes.	Droit de consommation.	Sucres bruts et raffinés	507,6	126,9
		Sucres candis	0,3	0,1
		Sucres employés au sucrage des vendanges (surtaxe)	1,1	0,5
		Ensemble	509,0	127,5
	Taxe de raffinage		446,9	8,9
	Autres perceptions			1,1
		TOTAL (Contributions indirectes)		137,5
		TOTAL GÉNÉRAL		166,9

Ces droits sont évalués au budget de *1912* à 166 millions 8.

***

Nous clôturons, avec les droits sur les sucres, la série des produits qui constituent, dans le budget des recettes de l'État, le paragraphe premier : *Impôts*.

§ 2. — MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES DE L'ÉTAT.

Les *Comptes de finances* réunissent en un chapitre unique les divers monopoles et exploitations de l'État :

1er groupe. — Produits perçus par l'administration des contributions indirectes à raison de la vente au public des *allumettes* et des *poudres*,

que fabrique l'État, et des *tabacs* que celui-ci transforme en produits manufacturés.

2e groupe. — Produits perçus par l'administration des postes et comprenant les recettes de toutes natures des *postes,* des *télégraphes* et des *téléphones.*

3e groupe. — *Exploitations diverses* dont une quotité est versée dans les caisses du Trésor :

1. Excédent des recettes sur les dépenses de la fabrication des *monnaies et médailles* et de l'émission des monnaies de bronze;
2. Bénéfice de l'exploitation des *chemins de fer de l'État* et de chemins de fer en régie;
3. Produits bruts de l'exploitation en régie des *journaux officiels;*
4. Produits d'exploitations aux colonies : *câble du Tonkin.*

Voici les produits encaissés pour les années considérées (en millions de francs) :

ANNÉES	PRODUITS perçus par l'administration des contributions indirectes				PRODUITS perçus par l'administration des postes et télégraphes.			Exploitations diverses.	TOTAUX GÉNÉRAUX
	Allumettes.	Tabacs.	Poudres.	TOTAUX	Postes.	Télégraphes et téléphones.	TOTAUX		
1830...	»	67,2	4,3	71,5	33,7	»	33,7	0,2	105,4
1847...	»	117,7	7,0	124,7	53,3	»	53,3	0,1	178,1
1851...	»	126,6	5,4	132,0	44,2	0,1	44,3	0,3	176,6
1869...	»	254,7	13,1	267,8	94,6	11,4	106,0	0,2	374,0
1875...	16,6	312,5	13,6	342,7	119,3	17,5	136,8	0,2	479,7
1880...	16,3	344,2	13,4	373,9	112,7	25,7	138,4	0,2	512,5
1890...	15,0	372,2	10,5	397,7	158,9	39,4	198,3	10,0	606,0
1900 ..	31,8	415,3	11,5	458,6	210,0	(1) 61,0	271,0	17,4	747,0
1910...	41,7	497,7	20,1	559,5	274,2	(2) 103,9	378,1	(3) 14,6	952,2

(1) Télégraphes, 44 millions 5; — téléphones, 16 millions 1.
(2) Télégraphes, 57 millions 0; — téléphones, 30 millions 6; — contributions et avances pour travaux télégraphiques et téléphoniques, 14 millions 8
(3) Produits non classés recouvrables en Algérie, 1 million.

Ainsi, les *produits des monopoles*, qui donnaient, en *1830*, 105 millions 4 et, en *1869*, 374,0, fournissent, en *1910*, 952 millions 2.

Prévisions de *1912* : 953 millions, — un milliard à bref délai.

§ 3. — PRODUITS ET REVENUS DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

Il est sans intérêt d'entrer dans le détail de ces produits, dont nous nous bornerons à indiquer le rendement pour les années considérées, en millions de francs :

ANNÉES	DOMAINE NON FORESTIER	FORÊTS	TOTAUX	ANNÉES	DOMAINE NON FORESTIER	FORÊTS	TOTAUX
1830...	6,3	24,9	31,2	1880...	20,1	36,4	56,5
1847...	7,5	29,4	36,9	1890...	17,6	26,2	43,8
1851 ..	10,3	26,5	36,8	1900...	19,5	33,4	52,9
1869...	18,4	10,4	28,8	1910...	33,0	35,2	68,2
1875...	27,5	38,9	66,4				

Les produits du domaine non forestier sont, on le voit, assez variables.

Les évaluations budgétaires de *1912* se chiffrent à 33 millions 1 et 35 millions 1 ; ensemble, 68,2.

§ 4. — PRODUITS DIVERS DU BUDGET.
§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES.
§ 6. — RECETTES D'ORDRE.

Nous grouperons dans un même cadre les résultats de ces trois paragraphes du budget qui n'appellent pas de commentaires (en millions de francs) :

ANNÉES	§ 4. — PRODUITS DIVERS du budget.	§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES	§ 6. — RECETTES D'ORDRE		
			Recettes d'ordre en atténuation de dépenses.	Recettes d'ordre proprement dites.	TOTAUX
1830......	27,9	55,9			
1847......	26,8	»			
1851......	31,1	»	(Produits bloqués avec ceux du § 4.)		
1869......	56,7	34,9			
1875......	112,2	5,2			
1880......	65,2	76,6	11,6	33,3	44,9
1890......	25,4	7,7	57,3	71,0	128,3
1900......	61,8	77,6	71,1	98,1	169,2
1910......	70,7	0,8	95,2	73,0	168,2

Dans les chiffres du paragraphe 4 se trouvent compris les produits des *droits de chancellerie* et de la *taxe sur les brevets d'invention* [1]; dans ceux du paragraphe 6, le produit des *amendes et condamnations pécuniaires* [2].

1. Les *droits de chancellerie* et la *taxe sur les brevets d'invention* ont incontestablement le caractère de taxes fiscales indirectes et devraient être classés, par assimilation, avec les recettes diverses de l'enregistrement.

Les droits de chancellerie ont produit 1 million 9 en *1880;* 2 millions 5 en *1890*; 1,2 en *1900;* 1,8 en *1910.*

La taxe sur les brevets d'invention a donné 500.000 francs en *1847* et *1851;* 1 million 4 en *1869* et *1875;* 1,9 en *1880;* 2,5 en *1890;* 3,7 en *1900;* 4,7 en *1910.*

2. Les *amendes et condamnations pécuniaires* visées ici sont celles prononcées par les tribunaux de simple police et de police correctionnelle, les cours d'appel et d'assises, les conseils de préfecture, les conseils de guerre des armées de terre et de mer, les tribunaux consulaires et les tribunaux commerciaux maritimes.

Ces amendes et condamnations pécuniaires sont portées à la 1re section du paragraphe 6 depuis que le service de la trésorerie a été substitué à l'administration de l'enregistrement pour leur recouvrement (1874). On s'expliquerait plutôt de les rencontrer au paragraphe 4; mais c'est aux produits de l'enregistrement, avec les autres pénalités dont cette administration a conservé le recouvrement et où il en était fait état

***

Si nous récapitulons les six paragraphes du budget de l'État que nous venons d'examiner successivement, nous arrivons à constater que l'ensemble des recettes de ce budget, qui se chiffraient à 947 millions 3 en *1830*, 1 milliard 849 millions 2 en *1869*, et 2 milliards 731 millions 1 en *1875*, se sont élevées, en *1910*, à 4 milliards 305 millions 7, ainsi répartis par grandes catégories :

	Millions de francs.
§ 1er. — Impôts	3.045.6
§ 2. — Monopoles et exploitations industrielles de l'État.	952.2
§ 3. — Produits et revenus du domaine de l'État	68.2
§ 4. — Produits divers du budget	70.7
§ 5. — Ressources exceptionnelles	0.8
§ 6. — Recettes d'ordre	168.2
Total égal	4.305.7

BUDGETS ANNEXES.

Par dérogation au principe de l'unité budgétaire, l'autonomie financière a été accordée à certains services ou établissements publics, qui possèdent des budgets particuliers auxquels on a donné la dénomination de *budgets annexes*.

Abstraction faite de quelques éléments qui feraient dou-

---

jusqu'en 1873, qu'elles auraient dû continuer à figurer. C'est, en effet, ainsi que nous le disions à propos de la taxe sur les biens de mainmorte, d'après leur nature et non d'après les services qui en assurent la rentrée, que les produits doivent être classés.

Constatations de *1875*, 9 millions 9; *1880*, 7,5; *1890*, 7,2; *1900*, 18,1; *1910*, 18,0.

Le montant des sommes recouvrées présente, avec les constatations, un écart très considérable. Pour la dernière année connue (1910), le nombre des jugements et arrêts prononcés par les juridictions précitées s'est élevé à environ 630.000, le chiffre des condamnations à 18 millions, sur lesquels 8 millions 3 sont tombés en non-valeur, soit 46 %.

ble emploi (subventions), les recettes de ces budgets annexes seraient susceptibles de rentrer, soit dans le paragraphe 2 (monopoles et exploitations industrielles de l'État) où elles figurent déjà, mais pour leurs excédents seulement, soit dans le paragraphe 6 (recettes d'ordre en atténuation de dépenses).

En voici le détail (en millions de francs) :

	CHIFFRES BRUTS	DÉDUCTIONS A FAIRE	CHIFFRES NETS
Première catégorie.			
Chemins de fer. — Chemins de fer de l'Etat. — ancien réseau..	61,6	»	61,6
Chemins de fer. — Chemins de fer de l'Etat. — nouveau réseau.	279,5	52,0	227,5
Chemins de fer. — Ensemble.......	341,1	52,0	289,1
Chemins de fer. — Chemin de fer et port de la Réunion..............	4,1	2,1	2,0
TOTAL (chemins de fer)..	345,2	54,1	291,1
Imprimerie nationale...............	8,1	0,1	8,0
Monnaies et médailles..............	5,0	»	5,0
TOTAL (1re catégorie) (1).	358,3	54,2	304,1
Deuxième catégorie.			
Caisse nationale des invalides de la marine........................	23,4	15,9	7,5
Caisse nationale d'épargne..........	54,6	»	54,6
Ecole centrale.....................	0,8	»	0,8
Légion d'honneur	16,4	11,9	4,5
TOTAL (2e catégorie)	95,2	27,8	67,4
TOTAL (budgets annexes).	453,5	82,0	371,5

1. Il a été créé, en 1911, un nouveau budget pour les *poudres et salpêtres*.

Par suite de ces rattachements, les recettes du paragraphe 2 du budget général se trouveraient portées de 952 millions 2 à 1 milliard 256 millions 3, celles du paragraphe 6, de 168,2 à 235,6. Les encaissements du Trésor se fixeraient au total, au lieu de 4 milliards 305 millions 7, à 4 milliards 677 millions 2 [1].

***

Nous apprécierons les résultats du *budget de l'État* en même temps que ceux des *budgets départementaux et communaux*, auxquels nous consacrons la suite de cette étude.

1. Rien ne s'opposerait, d'ailleurs, si on faisait rentrer les budgets annexes dans le budget général, à ce que les tableaux de développement annexés aux lois de finances ou aux lois de règlement continssent les bilans des services et établissements publics qui retracent actuellement leurs opérations dans les budgets annexes.

Nous sommes persuadé qu'il y aurait, au contraire, tout avantage à ce qu'il fût procédé de même pour d'autres services, dont il serait intéressant de faire ressortir la production et le coût.

DEUXIÈME PARTIE

BUDGETS DÉPARTEMENTAUX

Les *Situations financières des départements*, publiées par le ministère de l'intérieur[1], présentent les recettes départementales dans un ordre tout différent de celui adopté pour le budget de l'État dans le *Compte définitif des recettes.*

Nous devrons, par suite, laisser de côté, dans l'examen des budgets départementaux, la classification admise dans les *Situations* pour nous en tenir aux divisions suivies, pour le budget de l'État, dans la première partie de cette étude, divisions dans lesquelles nous ferons rentrer les divers produits départementaux.

§ 1er. — RESSOURCES PROVENANT DE L'IMPOT.

Article Ier. — CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Les ressources provenant de l'impôt sont presque uniquement demandées aujourd'hui par les budgets des départements à des *centimes additionnels sur les différentes*

1. Les *Situations financières des départements* sont établies annuellement au vu des comptes départementaux. Les chiffres qu'elles fournissent représentent des recettes réalisées, comme ceux inscrits dans les *Comptes définitifs des recettes* rendus par le ministre des finances pour les impôts et revenus de l'État. Ce sont donc des chiffres absolus.

Les *Situations financières des départements* remontent seulement à l'exercice 1885. La dernière situation publiée à ce jour est celle de 1907.

contributions directes, qui leur fournissent plus de 250 millions, soit environ 34 % de leur produit total.

Nous n'avons rien à ajouter ici à ce que nous avons dit plus haut sur les contributions directes; nous nous bornerons à indiquer les recettes effectuées de ce chef par les départements pour les années déjà prises comme termes de comparaison en ce qui concerne le budget de l'État (en millions de francs) :

ANNÉES	CONTRIBUTION FONCIÈRE			Contribution personnelle-mobilière.	Contribution des portes et fenêtres.	Contribution des patentes.	TOTAUX
	Propriétés bâties.	Propriétés non bâties.	ENSEMBLE				
1830...	»	»	46,6	7,4	0,2	0,5	54,7
1847...	»	»	57,3	12,1	3,1	4,4	76,9
1851...	»	»	62,5	13,6	3,4	5,0	84,5
1869...	»	»	83,3	21,9	7,8	16,1	129,0
1875...	»	»	87,7	24,8	9,0	20,6	142,1
1880...	»	»	94,1	27,9	10,4	22,4	154,8
1890...	32,4	64,4	96,8	33,2	11,5	21,7	163,2
1900...	38,4	69,1	107,5	40,3	14,5	26,9	189,2
1910...	52,2	84,1	136,3	53,4	22,3	43,4	255,4

Les centimes départementaux sont ainsi passés de 54 millions 7, *1830*, à 129,0 en *1869*, pour atteindre 255,4 en *1910*, soit respectivement 16,6 % (*1830*), et 23,7 % (*1869* et *1910*) du produit total de l'ensemble de ces contributions.

Mais, tandis que le principal et les centimes généraux perçus au profit de l'État tombent purement et simplement dans les « ressources du budget », les centimes départementaux, au contraire, reçoivent de la loi ou du vote des conseils généraux, au moment de leur établissement, une affectation particulière quant aux dépenses qu'ils doivent gager.

Il en est de même, on le verra plus loin, des centimes communaux; aussi l'examen de la création, du mouvement et de l'emploi de ces centimes constituerait-il, à lui seul, un chapitre intéressant de l'histoire de notre régime fiscal. Nous ne saurions l'esquisser ici, même à grands traits, sans sortir de notre cadre; nous en exposerons seulement l'économie actuelle pour la dernière année considérée, 1910.

*
* *

Les 255 millions 4 fournis, pour cet exercice, aux budgets départementaux par les contributions directes se répartissent de la manière suivante :

1. — *Fonds pour dépenses départementales ordinaires.*		Millions de francs.
Centimes additionnels sur les contributions foncière et personnelle-mobilière votés annuellement par les conseils généraux (loi du 10 août 1871, art. 58) : maximum, 25 centimes		69,5 (1)
Centimes additionnels sur les quatre contributions directes	sans affectation spéciale : maximum, 8 centimes	34,7 (2)
	pour dépenses des chemins vicinaux : maximum, 10 centimes	43,5 (3)
	pour insuffisance de revenus (loi du 30 juin 1907)	39,0 (4)
	A reporter	186,7

1. Contribution foncière, 49 millions 6 (propriétés bâties, 19,6; propriés non bâties, 30,0); — contribution personnelle-mobilière, 19,9.
2. Contribution foncière, 15 millions 8 (propriétés bâties, 6,2; propriétés non bâties, 9,6); — contribution personnelle-mobilière, 6,3; — contribution des portes et fenêtres, 4,2; — contribution des patentes, 4,8.
3. Contribution foncière, 19 millions 8 (propriétés bâties, 7,8; propriétés non bâties, 12,0); — contribution personnelle-mobilière, 8,0; — contribution des portes et fenêtres, 5,2; contribution des patentes, 10,5.
4. Contribution foncière, 17 millions 5 (propriétés bâties, 7,0; propriétés non bâties, 10,5); — contribution personnelle-mobilière, 7,2; — contribution des portes et fenêtres, 4,7; — contribution des patentes, 9,6.

	Report........................	186,7
Centimes	pour dépenses du cadastre : maximum, 5 centimes........................	0,04
	pour le renouvellement ou la revision et la conservation du cadastre (loi du 15 mars 1898) : maximum, 1 centime.	0,03
	Ensemble............	186,8

2. — *Fonds pour dépenses départementales extraordinaires.*

Centimes additionnels extraordinaires sur les quatre contributions directes à recouvrer en vertu de l'article 40 de la loi du 10 août 1871, modifiée par des lois spéciales : maximum, 12 centimes............................	68,6 (1)
Total................	255,4 (2)

Le produit des *centimes additionnels sur les contributions directes* forme la part la plus importante des recettes départementales.

Article II. — TAXES ASSIMILÉES.

Les seules taxes assimilées perçues au profit des départements sont les *taxes d'arrosage et de prise d'eau sur les canaux* prévues par le décret du 12 juillet 1893.

Leur produit, relativement peu important d'ailleurs jusqu'ici, ne figure pas distinctement dans les *Situations* : il se trouve bloqué dans les *produits divers*.

1. Contribution foncière, 33 millions 6 (propriétés bâties, 11,6; propriétés non bâties, 22,0); — contribution personnelle-mobilière, 12,0; — contribution des portes et fenêtres, 8,2; — contribution des patentes, 14,8.

2. La *Situation financière des départements* pour 1910 n'ayant pas encore été publiée, nous manquons d'indications pour mentionner la valeur, le nombre et la répartition des centimes départementaux pour cet exercice.

§ 2. — MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES.

Les départements ne sont pas autorisés à établir des monopoles ou à exploiter des industries.

§ 3. — PRODUITS DU DOMAINE DÉPARTEMENTAL.

Ces produits comprennent, d'une part, les *revenus des propriétés départementales* et, d'autre part, les *aliénations*.

Les produits fournis par les revenus accusent : 900.000 fr. en *1885* et 2 milli ns en *1904*[1].

On peut être étonné, à première vue, du peu d'importance des recettes de l'espèce, mais cette situation s'explique immédiatement par deux raisons principales. La personnalité des départements est relativement récente; ils n'ont point comme les communes recueilli, par donations ou par legs, des biens importants et ils ne possèdent guère d'autres immeubles que ceux affectés aux services publics et qui sont par suite improductifs. D'un autre côté, cette personnalité des départements n'est pas complète au point de vue financier. L'État se charge gratuitement de leurs opérations de trésorerie et leur interdit, par compensation, de placer des capitaux et d'en tirer des revenus. Aussi ces produits ne représentent-ils qu'une portion infinitésimale des recettes départementales.

Les prix d'*aliénations* qu'on ne peut, au contraire, voir

1. 1904 est la dernière année pour laquelle le détail des recettes départementales est exactement connu, ce détail ne figurant plus depuis 1905 dans la note préliminaire des *Situations*. Nous donnons les chiffres de 1904, à titre d'indication, pour les paragraphes 3 à 5.

s'élever volontiers, puisque ces opérations ont pour conséquence de diminuer l'importance du patrimoine des départements, ont fourni 700.000 francs en *1885;* 850.000 fr. en *1904*.

§ 4. — PRODUITS DIVERS DES BUDGETS.

Ces produits comprennent des *recettes non classées* (remboursements de capitaux, etc.) et les *subventions industrielles* reçues de particuliers pour certaines exploitations, à raison de détériorations apportées aux routes départementales : 3 millions 2 en *1885;* 4,9 en *1904*[1].

§ 5.— RESSOURCES EXCEPTIONNELLES.

Dons et legs. — Nous classons dans ce paragraphe les *dons et legs* faits aux départements. C'est là, en effet, une ressource essentiellement aléatoire : 200.000 francs en *1885;* — 166,000 francs en *1904*.

Subventions. — Bien que constituant des ressources exceptionnelles, les *subventions* que les départements reçoivent tant de l'État que des communes demeurent un élément très important, de plus en plus important de leurs budgets, 51 millions 4 en *1885;* — 75,1 en *1904*.

§ 6. — RECETTES D'ORDRE.

Nous n'avons eu l'occasion de relever, avec certitude, dans les budgets départementaux, aucune recette de cette

1. Ces subventions figureraient plus exactement au paragraphe 6, si elles étaient dégagées des autres recettes.

catégorie, soit comme recettes en atténuation de dépenses, soit comme recettes d'ordre proprement dites.

*
* *

Dans leur ensemble, les recettes des départements se fixent, en conséquence, pour les années considérées aux chiffres suivants, en millions de francs :

	Millions de francs.
1885	263,4
1890	270,6
1900	327,0

*
* *

Ressources extraordinaires. — Les réalisations sur emprunts se sont respectivement élevées, pour les mêmes exercices, à 37 millions 1 ; — 20,8 ; — 45,1.

*
* *

Les résultats généraux de ces budgets se fixent, dès lors, ainsi :

	Millions de francs.
1885	300,5
1890	291,4
1900	372,1

1910............ (évaluation) : 750 millions.

TROISIÈME PARTIE

BUDGETS COMMUNAUX

Nous pourrons, comme nous venons de le faire pour l'État et pour les départements, passer la revue des taxes perçues par les communes, mais les renseignements nous feront le plus souvent défaut pour en fixer exactement l'entier rendement. Les résultats des comptes des communes n'ont été, en effet, qu'exceptionnellement centralisés en vue de dresser un tableau d'ensemble de leur situation financière. Effectuée pour la première fois en qui concerne l'exercice *1836*, cette opération n'a été renouvelée depuis que pour *1862*, *1868* et *1871* [1], et, en dernier lieu, *1877*, conformément aux prescriptions de la loi de finances du 30 mars 1878.

Depuis 1878, le ministère de l'intérieur publie sans doute, annuellement, une *Situation financière des communes*, mais ce document est établi au vu non des comptes, mais des budgets, et les chiffres qu'il fournit ne représentent pas, comme pour l'État et les départements, des recettes réalisées, mais seulement des prévisions de recettes, encore ces prévisions sont-elles incomplètes le plus souvent, notamment en ce qui touche les recettes extraordinaires [2]. Nous essaierons néanmoins de chiffrer, le plus approximativement possible, l'ensemble des charges communales [3].

1. Cette situation n'est pas utilisable dans l'espèce, les résultats afférents à *Paris* ne s'y trouvant pas compris.

2. Les centimes extraordinaires sur les contributions directes et les taxes extraordinaires d'octroi sont, en effet, seuls indiqués.

3. On ne s'explique pas le mode de procéder suivi par le ministère de

§ 1er. — RESSOURCES PROVENANT DE L'IMPOT.

Article Ier. — CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Comme les départements, les communes demandent aux *centimes additionnels, sur les différentes contributions directes*, une part importante de leurs ressources. Mais, indépendamment de ces centimes, qui affectent les quatre contributions, les communes reçoivent en outre *8/100es du principal de l'impôt, sur la contribution des patentes*. Ces attributions représentent actuellement 272 millions 2, soit 25,2 % du produit total.

Voici quelles sont, en millions de francs, les recettes effectuées de ce chef par les communes pour les années que

l'intérieur pour l'établissement de la *Situation financière des communes*.

Avec une bonne division du travail et un plan uniforme, méthodiquement établi, on obtiendrait des chiffres complets et absolus au lieu d'indications approximatives et incomplètes, et cela non seulement sans difficulté aucune, mais beaucoup plus facilement même qu'en suivant les errements actuels.

On objecte le grand nombre des communes et on se fait un épouvantail des 36.232 comptes à dépouiller; or, ce n'est pas le *nombre des communes*, le *nombre des comptes* qu'il faut considérer, dans l'espèce, mais le *nombre des comptables*.

Il serait très simple et très pratique à la fois de faire dresser dans chaque perception, au moment de l'établissement des comptes, un état récapitulatif pour les communes ressortissant à une même perception, dont les résultats seraient additionnés par nature de recettes ou de dépenses. Ces états seraient transmis soit aux recettes des finances, soit aux trésoreries générales, qui en récapituleraient les résultats par canton, arrondissement ou département. Le ministère de l'intérieur n'aurait plus qu'à centraliser les 86 états départementaux et cette opération ne lui demanderait plus qu'un temps insignifiant.

Les résultats seraient certainement susceptibles d'être publiés dans le trimestre qui suivrait la clôture de l'exercice.

nous avons prises pour termes de comparaison en ce qui concerne l'État et les départements :

ANNÉES	CONTRIBUTION FONCIÈRE			Contribution personnelle-mobilière.	Contribution des portes et fenêtres.	Contribution des patentes.	TOTAUX
	Propriétés bâties.	Propriétés non bâties.	ENSEMBLE				
1830...	»	»	16,2	2,0	0,02	(1) 0,2	18,4
1847...	»	»	32,6	5,5	2,6	5,8	46,5
1851...	»	»	33,8	6,1	3,1	7,1	50,1
1869...	»	»	58,9	13,9	8,7	20,4	101,9
1875 ..	»	»	73,0	21,2	13,3	33,0	140,5
1880...	»	»	81,9	24,8	15,5	35,9	158,1
1890...	33,9	57,9	91,8	31,1	18,2	38,3	179,4
1900...	39,6	63,7	103,3	38,0	22,2	46,2	209,7
1910...	53,2	70,2	123,4	51,1	31,1	66,6	272,2

(1) Les 8/100es de cette contribution n'ont pas été attribués aux communes en 1830.

Les prélèvements effectués par les communes sont ainsi passés de 18 millions 4 en *1830* à 101,9 en *1869* et 272,2 en *1910*, soit respectivement 5,5, 17,4 et 25,2 % du produit total de l'ensemble de ces contributions.

Comme les centimes départementaux, les *centimes communaux* reçoivent, au point de vue des dépenses qu'ils doivent gager, une affectation particulière au moment où ils sont établis.

*
* *

Les 272 millions 2 fournis aux budgets communaux par les contributions directes, en *1910*, se répartissent de la manière suivante :

Fonds pour dépenses communales.

		Millions de francs.
Centimes additionnels	sur les contributions foncière et personnelle-mobilière, pour dépenses ordinaires (maximum, 5 centimes)..	13,9 (1)
	sur les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, pour frais d'experts..................	0,011
	sur la contribution foncière des propriétés non bâties, pour le renouvellement ou la revision et la confection du cadastre (maximum, 5 centimes).	0,003
	sur les quatre contributions directes, pour dépenses extraordinaires, approuvés par des actes du gouvernement, des arrêtés des préfets, votés par les conseils municipaux dans les limites légales ou imposés d'office..	227,6 (2)
	sur les mêmes contributions, pour dépenses des chemins vicinaux (maximum, 5 centimes)...............	16,9 (3)
Fonds de 8 centimes attribué aux communes sur le principal des patentes..................................		8,4
Contributions spéciales, additionnelles à cette contribution, pour frais de bourses et de chambres de commerce.....		3,7
Ensemble...........		270,5

Fonds pour dépenses spéciales.

Taxe additionnelle à la contribution des patentes pour fonds de garantie des accidents du travail (loi du 9 avril 1898).	1,6
Total...............	272,1

1. Contribution foncière, 9 millions 9 (propriétés bâties, 3,9; propriétés non bâties, 6,0); — contribution personnelle-mobilière, 4 millions.

2. Contribution foncière, 104 millions 8 (propriétés bâties, 46,6; propriétés non bâties, 58,2); — contribution personnelle-mobilière, 44,2; — contribution des portes et fenêtres, 29,0; — contribution des patentes, 49,6.

3. Contribution foncière, 8 millions 6 (propriétés bâties, 2,7; propriétés non bâties, 5,95); — contribution personnelle-mobilière, 3,0; — contribution des portes et fenêtres, 2,1; — contribution des patentes, 3.2.

Le nombre total des centimes communaux imposés en *1910 — Paris non* compris — ne s'élève pas à moins de 2.296.945 *centimes* :

3.252	communes ont	supporté	moins de 15 centimes;
6.402	—	—	de 15 à 30 centimes;
8.308	—	—	de 31 à 50 centimes;
12.194	—	—	de 51 à 100 centimes;
6.056	—	—	plus de 100 centimes.

La moyenne ressort à 63 cent. 4.

Dix-neuf communes n'ont supporté aucune imposition.

Dans l'ensemble, le produit des centimes extraordinaires dépasse celui des centimes ordinaires :

	Millions de francs.		
Centimes ordinaires.............	118,6,	soit	46.7 %
Centimes extraordinaires.........	135,3.	soit	53.3 %
Différence......	16,7,	soit	6.6 %

*
* *

Bien que supérieures comme *quantum* à celles allouées aux budgets départementaux, les attributions sur contributions directes consenties aux budgets communaux ne représentent, en moyenne, que 33 % des recettes que leur procure l'impôt.

Article II. — ATTRIBUTIONS SUR DIVERS IMPOTS [1].

Les contributions directes ne sont pas les seuls impôts sur lesquels les communes aient, en l'état actuel de la législation fiscale, à prétendre des attributions ; elles reçoivent encore un appoint plus ou moins important de recettes de

1. La loi du 28 avril 1893, portant établissement de la *taxe sur les vélocipèdes*, attribuait un quart des produits aux communes; cette attribution a cessé depuis que la loi de 1908 a transformé cette taxe en un impôt indirect.

la contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets, des redevances des mines, des permis de chasse.

Contribution sur les chevaux, mules et mulets. — L'attribution consentie aux communes sur cette taxe est fixée par la loi du 23 juillet 1872 au vingtième des produits. Elle ont reçu, en conséquence, en *1910*, 937.750 francs.

Redevances des mines. — Ainsi qu'on l'a vu plus haut, la loi du 8 avril 1910, qui a remanié les redevances des mines, a attribué aux communes 1/6e de la redevance proportionnelle. — Produit de *1910*, 1 million 1.

La taxe de garantie pour accidents du travail leur a procuré, d'un autre côté, pour le même exercice, 41.000 francs.

Permis de chasse. — Depuis 1816, les communes prélèvent sur les permis de chasse 10 francs par permis. Malgré les fluctuations des droits auxquels les permis ont été successivement assujettis, le montant de l'attribution est demeuré constant.

C'est là, pour les communes, une recette de 5 millions et demi (exactement, 5.540.860 francs) en *1910*.

Article III. — TAXES ET PERCEPTIONS MUNICIPALES.

I. — Octrois.

Les octrois constituent pour les communes la principale branche de revenus après les contributions directes. Certaines même leur demandent davantage. On désigne sous le nom d'octrois les taxes indirectes établies sur les objets et denrées destinés à la consommation locale. Cette dénomination leur vient de ce que, sous l'ancien régime, ils ne pouvaient être établis sans que le roi en eût *octroyé* la permission par lettres patentes.

L'institution régulière des octrois remonte, en effet, au treizième siècle, mais ils n'avaient pas autrefois le caractère

d'impositions purement municipales, car, en accordant aux villes le droit de percevoir des taxes sur les objets de consommation, le roi exigeait qu'une portion du produit fût versée au Trésor public.

Les octrois furent supprimés en 1791 par l'Assemblée constituante; ils furent rétablis dès l'an VIII[1].

Voici quel a été le mouvement des taxes d'octroi depuis *1830*, pour les années considérées, en millions de francs :

ANNÉES	NOMBRE des COMMUNES ayant un octroi.	RÉPARTITION DES PRODUITS SUIVANT LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DU TARIF						RECETTES ACCESSOIRES	TOTAUX
		1re catégorie. — Liquides (1)	2e catégorie. — Comestibles.	3e catégorie. — Combustibles.	4e catégorie. — Fourrages.	5e catégorie. — Matériaux.	6e catégorie. — Objets divers.		
1830..	»	»	»	»	»	»	»	»	(2) (3) 50,0
1847..	1.459	38,4	26,5	10,7	5,0	7,9	2,1	»	(3) 90,6
1851..	1.433	42,1	30,6	10,9	5,2	5,7	2,3	»	(3) 96,8
1869..	1.543	89,0	48,9	24,3	10,2	24,0	5,1	»	201,5
1875..	1.528	115,5	63,5	22,7	11,1	17,8	5,4	»	236,0
1880..	1.541	122,4	74,8	29,8	14,5	30,1	3,3	0,4	275,3
1890..	1.520	132,7	82,1	33,4	15,8	26,9	3,1	1,3	295,3
1900..	1.504	155,5	97,6	46,6	18,7	31,3	5,4	0,3	355,4
1910..	1.522	87,3	101,2	52,9	19,2	37,2	6.2	0,04	304,4

(1) Les droits concernant les liquides se sont répartis de la manière suivante en *1910* : vins, 22 millions 7 (dont 0,7 fournis par les vins en bouteilles); — cidres, 1,4; — alcools, 45,1 (dont 2,7 fournis par les vermouths et les vins de liqueur ou d'imitation); — huiles, 4,0; — bières, 11,8; — autres liquides, 2,3; — ensemble, 87,3.

En *1897*, dernière année entière d'application du régime antérieur à la loi du 29 décembre 1897, les vins donnaient 83 millions 2; — les cidres, 8,2; — les alcools, 30,7; — les bières, 18,1.

(2) Evaluation.

(3) Un dixième des produits nets a été versé au Trésor, de l'an XI à 1852. Ce prélèvement s'est élevé : en *1830*, à 4 millions 5; en *1847*, à 5,5; en *1851*, à 7,1; il a été supprimé par le décret du 17 mars 1852.

Nous ne saurions examiner ici l'ensemble des textes qui régissent les octrois. Nous nous bornerons à signaler, avec

1. L'octroi de Paris fut rétabli par la loi du 27 vendémiaire an VII et la création d'octrois dans les communes formant à elles seules un canton fut autorisée par celle du 11 frimaire an VII.

l'ordonnance royale du 9 décembre 1814, qui en est la charte fondamentale, les lois des 28 avril 1816, 11 juin 1842, 24 juillet 1867, 10 août 1871, 5 avril 1884 et 29 décembre 1897, et les décrets des 17 mars 1852 et 12 février 1870.

Ce dernier, pris pour l'exécution de la loi de 1867, détermine, en six catégories et d'après la population des villes, le maximum des taxes que les conseils municipaux peuvent établir et la nomenclature des objets susceptibles d'être imposés.

La loi de 1816 règle les différents modes de perception entre lesquels peuvent choisir les conseils municipaux : régie simple (perception sous l'administration directe et immédiate du maire); — régie intéressée (bail moyennant un prix ferme et une portion déterminée des produits excédant le prix principal et les frais de perception admis); — ferme (adjudication pure et simple des produits moyennant un prix convenu); — abonnement avec l'administration des contributions indirectes (traités de gestion de gré à gré portant uniquement sur le *quantum* des allocations fixes ou proportionnelles à payer par la commune intéressée)[1].

La loi de 1897 a eu pour objet l'abaissement à un maximum légal, selon l'importance de la population, des droits sur les boissons dites hygiéniques, en impartissant aux communes un délai convenable pour réaliser l'opération.

En remplacement des ressources supprimées, les communes ont eu la faculté d'établir les impôts suivants : 1° surtaxes sur les alcools; — 2° licences communales sur les marchands de vins; — 3° taxes sur les vins en bouteil-

1. En *1910 :* régie simple, 887 communes; — ferme, 291; — gestion par l'administration des contributions indirectes, 342; — Paris (régie simple), 1; — banlieue (Seine), 1; — total égal, 1.522.

Le régime de la régie intéressée a disparu. Celui de la ferme perd peu à peu la faveur des municipalités; il a été, en effet, abandonné depuis quinze ans (1893) dans 82 communes.

les; — 4° surtaxes sur les chevaux et voitures, billards, cercles, chiens; — 2° centimes additionnels [20 au maximum] (art. 4 de la loi). Elles peuvent faire appel à toutes autres taxations, mais sous réserve de l'approbation législative (art. 5 de la loi).

Nous examinerons plus loin l'ensemble des taxes de remplacement qui ont été établies en vertu de ces dispositions.

Les droits d'octroi donnaient 50 millions en *1830* et 201,5 en *1869*; l'année *1910* accuse 304,4, payés par une population assujettie de 14.775.934 contribuables, soit environ 37,2 % de la population totale de la France.

II. — Taxe des prestations et taxe vicinale.

La prestation est l'obligation imposée à tout habitant désigné par la loi de contribuer personnellement à l'entretien des chemins vicinaux (chemins de grande communication, chemins d'intérêt commun, chemins vicinaux ordinaires, chemins ruraux).

Aux termes de la loi du 21 mai 1836, qui constitue la loi organique de la prestation, celle-ci est due par tout habitant de la commune, mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, célibataire ou marié, quelle que soit sa profession, pourvu qu'il se trouve porté au rôle des contributions directes. En sont exempts : les indigents et les militaires en activité de service.

Un état-matrice des contribuables soumis à la taxe est dressé par l'administration des contributions directes pour une durée de quatre ans; il est revisé annuellement. Cet état sert de base à la rédaction des rôles.

Les prestations sont en nature ou en argent. Les prestations en nature consistent en transports de matériaux, en

travaux de terrassement ou en main-d'œuvre ; elles sont effectuées à la journée ou à la tâche. Les prestations en argent sont l'équivalent en numéraire des prestations en nature.

Le prestataire est tenu de faire connaître, dans le mois de la publication du rôle, s'il entend se libérer en nature. Passé ce délai, la cote mise à sa charge est exigible en argent. Elle est payable par 12e échu.

Les tarifs de prestation en argent de la prestation en nature sont arrêtés pour les journées d'hommes, d'animaux et d'attelages par les conseils généraux. Ces tarifs, qui varient selon les communes, sont basés sur la valeur attribuée annuellement, par la commune, à chaque espèce de journée.

Ces dispositions, qui visaient primitivement les seuls chemins vicinaux, ont été étendues par la loi du 20 mai 1881 aux chemins ruraux.

Ce régime a été exclusivement appliqué jusqu'en 1903, époque à laquelle est intervenue la loi du 31 mars, qui a accordé aux conseils municipaux la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux.

Ce remplacement peut porter, soit sur la totalité ou sur une partie de la prestation individuelle, soit, après que celle-ci a été entièrement convertie, sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules.

La taxe vicinale est représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque ce nombre de centimes est supérieur à 30, la substitution doit être autorisée par le conseil général.

Les redevables peuvent se libérer en nature de la taxe vicinale pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à 1 franc et à condition de déclarer, dans les délais prescrits, qu'ils entendent faire usage de cette faculté. Elle s'effectue soit en journées évaluées au prix fixé par le conseil général pour le rachat de la prestation, soit en tâches, d'après un tarif de conversion arrêté par la commission départementale sur la proposition du conseil municipal.

Voici quel a été le produit de la taxe des prestations, en millions de francs, pour les années considérées :

ANNÉES	MONTANT DE LA TAXE			ANNÉES	MONTANT DE LA TAXE		
	Chemins vicinaux.	Chemins ruraux.	TOTAL		Chemins vicinaux.	Chemins ruraux.	TOTAL
1837 (1).	25,7	»	25,7	1880....	60,4	»	60,4
1847 (2).	33,0	»	33,0	1890....	59,5	0,3	59,8
1851 (2).	37,0	»	37,0	1900....	58,6	0,4	59,0
1869....	54,4	»	54,4	1910....	60,6 (3)	0,5	61,1
1875...	56,7	»	56,7				

(1) Année la plus ancienne connue.
(2) Evaluation d'après la moyenne annuelle 1842-1846 et 1847-1852.
(3) Prestations, 36 millions 7; taxe vicinale, 23 9.

Il n'est pas sans intérêt de faire le départ entre la taxe des prestations et la taxe vicinale et de dégager les différents éléments de taxation.

Nous donnerons les résultats de *1910*, dernière année considérée.

Dans 18.882 communes, la taxe sur les prestations a été maintenue; elle a été remplacée par une taxe vicinale, partiellement dans 2.140 communes, entièrement dans 14.259.

On relève dans les rôles de prestations 2.849.256 articles; dans ceux de taxe vicinale, 7.492.969. Les rôles mix-

tes comprennent 95.570 articles, dont 88.616 ne concernent qu'une seule de ces taxes et 6.954 portent sur les deux.

Les bases de cotisation de la taxe des prestations se chiffrent, en hommes, à 3.053.272 et, en animaux et véhicules, à 4.920.434; le produit de la taxe s'est respectivement élevé à 14 millions 3 et 22,4; ensemble, 36,7.

La taxe vicinale a procuré aux communes 23 millions 9, ainsi répartis par nature de contributions : contribution foncière, 15,7 (propriétés bâties, 2,7; propriétés non bâties, 13,0); contribution personnelle-mobilière, 3,6; portes et fenêtres, 2,4; patentes, 2,2.

La taxe des prestations pour les chemins ruraux n'a donné lieu à l'émission de rôles que dans 873 communes : 105.912 articles; bases de cotisation : 112.771 hommes et 168.068 animaux et véhicules; produit respectif : 198.165 francs et 273.589 francs; ensemble, 471.754 francs.

Pour l'ensemble de ces taxations, le produit de *1910* se fixe à 61 millions 1, contre 55,5 en *1869* et 25,7 en *1837*, année la plus ancienne connue.

III. — Taxe sur les chiens.

Moins importante est la *taxe sur les chiens* qui fournit cependant 11 millions aux budgets communaux.

Les années considérées accusent le rendement suivant en millions de francs.

Années.	Produits.	Années.	Produits.	Années.	Produits.
1830.....	»	1869.....	6.0	1890.....	8.7
1847.....	»	1875.....	6.8	1900.....	9.3
1851.....	»	1880.....	7.2	1910.....	10.9

La taxe sur les chiens a été établie dans toutes les communes et à leur profit par la loi du 2 mai 1855. Cette loi

ne donne pas aux communes une simple faculté, elle est impérative et les chiens sont partout taxés.

La taxe ne doit pas excéder 10 francs ni être inférieure à 1 franc. La taxe la plus élevée porte sur les chiens d'agrément ou servant à la chasse. La moins élevée frappe les chiens de garde, y compris ceux qui servent à guider les aveugles, à garder les troupeaux, les habitations, magasins, ateliers, et en général tous ceux qui ne rentrent pas dans la catégorie précédente.

Tous les possesseurs de chiens, même indigents, doivent être imposés. Ils sont tenus de souscrire une déclaration pour la taxation.

En *1910*, dernière année considérée, il a été imposé 933.544 chiens d'agrément (1re catégorie), et 2.771.480 chiens de garde (2e catégorie); ensemble 3.705.024 [1].

IV. — Taxes de remplacement des droits d'octroi.

Nous grouperons dans cette section les différentes taxes auxquelles les communes ont eu recours pour remplacer les produits dont elles se sont trouvé privées par la suppression ou la réduction de leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, en exécution de la loi du 29 décembre 1897 (Voir *suprà*).

144 communes ont eu recours aux seules taxes prévues par l'article 4 de la loi; 21 aux seules taxes spéciales établies en vertu de l'article 5, et 44 simultanément aux taxes de l'une et l'autre catégories.

En vue d'être plus bref, nous réunirons dans un tableau les divers renseignements que comportent ces taxes pour la dernière année considérée, *1910* :

1. 64 communes ont établi une *taxe complémentaire sur les chiens*, en remplacement de droits d'octroi : produit en *1910*, 64.800 francs répartis en 33.799 articles (Voir *infrà*).

1. — TAXES ÉTABLIES EN VERTU DE LA LOI DE 1897 (1)	Deuxième catégorie : NOMBRE d'articles	Deuxième catégorie : MONTANT des taxes	NOMBRE de communes	NOMBRE d'articles	MONTANT des taxes
Première catégorie (art. 4 de la loi).					millions de francs.
Licences municipales			138	21.628	1,2
Taxes additionnelles aux contributions et taxes sur les — Voitures, chevaux, etc.			49		1,6 (2)
Taxes additionnelles aux contributions et taxes sur les — Billards			35	17.645	0,02
Taxes additionnelles aux contributions et taxes sur les — Cercles			40		0,7 (3)
Taxe complémentaire sur les chiens			64	33.799	0,06
TOTAL (taxes de la 1re catégorie)			....	73.072	3,6
Deuxième catégorie (art. 5 de la loi).		millions de francs.			
Taxe sur le revenu net des propriétés bâties	249.713	23,4	28	249.713	23,4 (4)
Taxe sur la valeur vénale des propriétés — bâties	82.614	14,5	2	93.698	15,0 (5)
Taxe sur la valeur vénale des propriétés — non bâties	11.084	0,4	6		
Taxe sur la valeur locative — Valeur locative totale	9.019	0,1	6		
Taxe sur la valeur locative — Loyers réels d'habitation	412.892	4,5 (6)	20	615.428	7,0
Taxe sur la valeur locative — Locaux commerciaux et industriels	193.517	2,4 (6)	6		
Autres taxes — Vélocipèdes	3.330	0,01	7		
Autres taxes — Pianos et instruments à clavier	7.202	0,07	23		
Autres taxes — Enlèvement des ordures ménagères	83.330	6,0 (7)	2		
Autres taxes — Locaux des loueurs, logeurs et marchands de chevaux	82	0,01 (8)	2	133.807	8,7
Autres taxes — Loyers matriciels d'habitation	3.090	0,03	4		
Autres taxes — Revenu cadastral des propriétés non bâties	8.048	0,009	2		
Autres taxes — Taxes diverses	28.725	2,6	20		
TOTAL (taxes de la 2e catégorie)				1.092.646	54,1 (9)
ENSEMBLE				1.165.718	
A reporter					57,7

(1) Rôles établis par l'administration des contributions directes. — (2) Paris, 1 million 9. — (3) Paris, 619.500 francs. — (4) Paris, 18 millions ; Lyon, 3 millions 1. — (5) Paris, 14 millions 7 (propriétés bâties, 14 millions 5 ; propriétés non bâties, 0,2) ; Lyon, 93.250 fr. (propriétés non bâties). — (6) Paris, 1 million 9 (locaux d'habitation) et 1.9 (locaux industriels et commerciaux) ; Lyon, 2.052.000 fr et 395.800 francs. — (7) Paris, 6 millions. — (8) Lyon, 9 200 francs. — (9) Paris, 42 millions 5 ; Lyon, 8,1.

	MONTANT des TAXES
Report	57,7
TAXES ÉTABLIES EN VERTU DE LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1900 AU PROFIT DE LA VILLE DE PARIS	
Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement (ventes de meubles et objets mobiliers, effectuées aux enchères publiques sur le territoire de la ville de Paris (1 °/₀); — transmissions, à titre onéreux ou gratuit, de tous offices ou clientèles, établis sur le territoire de la ville de Paris, d'agents de change, avocats à la cour de cassation, avoués, commissaires-priseurs, greffiers, huissiers et notaires (1.25 °/₀); — mutations à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèle, établis sur le territoire de la ville de Paris (1 25 °/₀); — cessions de marchandises neuves garnissant les fonds de commerce visés sous le n° 3 (32 cent. °/₀).) (10)	2,6
TOTAL GÉNÉRAL	60,3

(10) Ces droits sont perçus par les receveurs de l'enregistrement pour le compte de la ville de Paris.

NOTA. — En dehors de Paris et de Lyon, les villes d'une population supérieure à 100.000 habitants qui ont eu recours aux taxes de remplacement sont, par ordre d'importance : Marseille, 888.300 fr.; Lille, 421.500 fr.; Roubaix, 268 800 fr.; Nantes, 83.150 fr.; Nice, 62 750 fr.; — et Rouen, 10.300 francs.

On voit combien sont diverses les taxes de remplacement auxquelles les communes ont fait appel; il est à remarquer que toutes celles qui avaient besoin de gros rendements les ont demandés à la propriété immobilière, surtout à la propriété bâtie.

V. — RECETTES DIVERSES.

Les communes perçoivent encore des *droits de location aux halles*, *foires*, *marchés et entrepôts*, *de stationnement*, *de voirie*, *de péage*, *mesurage*, *jaugeage*, etc.

*
* *

L'ensemble des produits des taxes et perceptions municipales, qui fournissaient aux budgets communaux 83 mil-

lions 8 en *1836*, 338,7 en *1868* et 440,2 en *1877*, dernière année exactement connue, peuvent être évalués pour *1910*, dernière année considérée, à 550 millions.

*
* *

Les *recettes communales provenant de l'impôt*, qui s'élevaient à 109 millions 9 en *1836*, 408,7 en *1868*, et 513,3 en *1877*, se fixeraient, pour *1910*, à 830 millions 3.

§ 2. — MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES.

Nous rencontrons ici un monopole obligatoire, celui des *inhumations*.

Depuis le 1er janvier 1905, en effet, le monopole du service extérieur des pompes funèbres appartient aux communes à titre de service public, en vertu de la loi du 28 décembre 1904.

Les communes exercent ce monopole, soit directement, soit par entreprise, et elles établissent, dans cet objet, tous tarifs utiles[1].

D'un autre côté, la ville de Paris a établi, depuis le 1er septembre 1907, la régie intéressée du gaz, qui lui a rapporté, en *1910*, 33 millions 7.

§ 3. — PRODUITS DU DOMAINE COMMUNAL.

Les *produits du domaine communal* comprennent : d'une part, les *aliénations;* d'autre part, les *concessions dans les*

1. Nous n'avons pu relever que pour Paris le produit exact du monopole : 5 millions 7 en *1910*.

cimetières, les *concessions d'eau* et les *produits forestiers*, les *intérêts de fonds placés au Trésor*, les *loyers des propriétés communales*, les *rentes sur l'État et les particuliers*.

La *taxe de pâturage* se classe normalement dans les produits du domaine communal. Cette taxe est fixée par chaque tête de bétail et peut être graduée selon l'espèce et le nombre des animaux.

Les produits du domaine communal donnaient 34 millions 6 en *1836*, 87,0 en *1868*, et 96,7 en *1877*. On peut affirmer qu'ils dépassent 125 millions en *1910*.

§ 4. — PRODUITS DIVERS.

Sont inscrites sous ce paragraphe :

1° Les *recettes diverses non classées* (remboursements de capitaux, etc.)[1];

2° Les *subventions industrielles* auxquelles sont assujetties, pour l'entretien des chemins vicinaux et ruraux habituellement ou temporairement dégradés, les exploitations de mines, de carrières, de forêts, etc., en vertu des lois du 21 mai 1836 et du 10 août 1881[2].

§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES.

Dons et legs. — Nous avons porté ici les *dons et legs* aux communes, qui revêtent évidemment, malgré leur produit assez constant d'année à année, un caractère exceptionnel.

1. Ces recettes ne devraient comprendre que des sommes peu importantes; mais, sous cette rubrique, figurent à la fois des recettes qui n'étaient pas effectivement susceptibles de classement et d'autres, plus élevées, qui, pouvant être classées, ne l'ont pas été. Ainsi s'expliquent les chiffres très divers constatés dans les différents budgets.

2. Ces subventions figureraient plus exactement au paragraphe 6, si elles étaient dégagées des autres recettes.

Subventions. — D'un autre côté, les budgets communaux reçoivent de l'État et des départements des *subventions* qui se classent normalement aussi dans le présent paragraphe. Nous en connaissons l'importance pour *1862*, 23 millions 9; *1868*, 43,0, et *1877*, 52,4.

§ 6. — RECETTES D'ORDRE.

Nous inscrivons ici quelques taxes dont le produit a le caractère de *recettes en atténuation de dépenses :* taxes d'*affouage,* de *balayage*, de *pavage*, d'*empierrement*, de *trottoirs*[1].

1. *Taxe d'affouage.* — La loi du 7 août 1838 autorise les communes à répartir entre les affouagistes les frais nécessités par la garde et la gestion de leurs bois.

Cette répartition donne lieu à la confection de rôles et les taxes exigibles doivent être acquittées avant l'enlèvement des portions affouagères.

Il peut être compris dans le montant des taxes, en sus des frais inhérents à l'affouage, une somme destinée à subvenir aux dépenses de la commune.

Taxe de balayage. — Cette taxe n'est obligatoire qu'à Paris, où elle a été établie en conformité de la loi du 26 mars 1873; elle est payable en numéraire suivant un tarif délibéré par le conseil municipal et approuvé par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Ce tarif est renouvelé tous les cinq ans. Il divise les voies publiques de Paris en sept catégories dans lesquelles les prix à payer par arrondissement et par mètre superficiel vont en décroissant de 70 centimes à 10 centimes, suivant l'importance de la circulation.

Cette taxe est due par les propriétaires riverains et recouvrée comme les contributions directes. La loi spécifie qu'elle ne doit pas dépasser les frais exposés par la ville pour ce service; elle ne fait d'ailleurs que les atténuer, ayant produit seulement 3 millions 8 en 1910.

Dans différentes villes, l'abonnement est également admis, mais il y demeure facultatif.

Taxe de pavage. — La loi du 25 juin 1841 dispose que dans les villes où, d'après les usages locaux, les frais du pavage de tout ou partie des rues sont à la charge des riverains, l'obligation qui en découle pour ces

*
* *

Si nous récapitulons les paragraphes des budgets communaux que nous venons d'examiner successivement, nous constatons que l'ensemble des recettes normales de ces budgets, qui se chiffraient à 163 millions 5 en *1830*, 594,0 en *1868*, et 1.126,4 en *1877*, se sont approximativement élevées, en *1910*, à 1,745 millions, ainsi réparties par grandes catégories :

	Millions de francs.
§ 1er. — Impôts	832,9
§ 2. — Monopoles et exploitations industrielles	100,0
§ 3. — Produits et revenus du domaine communal	125,0
§ 4. — Produits divers des budgets	27,1
§ 5. — Ressources exceptionnelles	560,0
§ 6. — Recettes d'ordre	100,0
Total égal	1.745,0
Ressources extraordinaires. — A ces recettes normales, il convient d'ajouter, pour obtenir le chiffre global des budgets communaux, les réalisations sur emprunts effectuées au cours de l'année considérée	55,0
Total général	1.800,0

derniers en ce qui concerne la dépense, soit de premier établissement, soit d'entretien, peut, en vertu d'une délibération du conseil municipal et sur un tarif dûment approuvé, être convertie en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales.

Taxe d'empierrement. — Cette taxe est assimilée à la taxe de pavage par le décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris. Il en est de même dans les diverses villes où ce décret a été rendu applicable.

Taxe de trottoirs. — Dans les rues et places dont les plans d'alignement ont été arrêtés par l'autorité compétente et où, sur la demande du conseil municipal, l'établissement de trottoirs est reconnu d'utilité publique, la dépense de construction est répartie entre la commune et les propriétaires riverains. La répartition de la portion de la dépense à la charge des riverains étant fixée, des rôles sont dressés pour le recouvrement.

QUATRIÈME PARTIE

APERÇU DES CHARGES FISCALES

On s'étonnera, peut-être, qu'arrivé au terme de nos constatations, nous ne résumions pas, dans un dernier tableau, les chiffres d'ensemble des différents budgets.

Nous n'avons pas cru devoir procéder à cette opération dans la crainte de jeter ainsi dans la circulation un chiffre global, arithmétiquement exact sans doute en tant que total budgétaire, mais complètement inexact, au contraire, si on devait le retenir comme représentatif du montant des charges fiscales, alors qu'il indique seulement le mouvement de fonds que nécessite la vie financière du pays.

Nous nous bornons à grouper ici, en en reprenant le quantum dans les différents budgets, les éléments nécessaires pour dégager, aussi approximativement que possible, la charge de l'impôt, en France, en ce qui concerne l'année *1910*.

BUDGET DE L'ÉTAT

	Millions de francs
Nous avons à faire état de l'entier § 1er (Impôts), soit	3.045,6
Sur le § 2, dans lequel se trouvent groupées les recettes provenant des monopoles et exploitations industrielles de l'État, nous avons, au contraire, de sérieuses déductions à faire. On ne saurait, en effet, considérer comme ayant le carac-	
A reporter	3.045,6

Millions de francs.

Report....... 3.045,6

tère d'impôts que la portion nette des produits de cette catégorie, savoir :

	Millions de francs.
Allumettes	28,7
Tabacs	397,4
Poudres	16,1
Postes, télégraphes et téléphones	126,1
Autres exploitations	14,6
Ensemble[1]	582,9

C'est cette somme que nous tirons hors ligne pour le § 2 582,9

Du § 4 (Produits divers du budget) nous croyons

A reporter..... 3.628,5

1. Les recettes du *monopole des allumettes* se sont élevées à 41 millions 7, et les dépenses nettes, compte tenu des variations survenues d'une année à l'autre dans la valeur du capital, ont atteint 11 millions 8. D'un autre côté, si le produit monopolisé avait été fabriqué par l'industrie privée, le fabricant aurait, pour établir son prix de vente, majoré son prix de revient de 10 0/0 au moins, représentant son bénéfice industriel ; le consommateur aurait payé le produit 10 0/0 plus cher qu'il ne le paie à l'État : il convient de tenir également compte de cet écart, soit, dans l'espèce, 1 million 2, ce qui porte les déductions à 13 millions. — Le produit net ressort à 28 millions 7.

Le produit du *monopole des tabacs* accuse un rendement total de 497 millions 7. Les dépenses nettes, compte tenu des variations survenues dans la valeur du capital, ont atteint 91 millions 2 ; le bénéfice industriel serait de 9 milllions 1, ce qui porte les déductions à 100 millions 3. — Le produit net est de 397 millions 4.

Les *poudres* ont donné 20 millions 1 ; on en peut évaluer le rendement impôt à 16 millions 1.

Les recettes des *postes*, *télégraphes et téléphones* se chiffrent à 378 millions 1. De ces recettes, qui représentent le prix des communications réalisées par l'intermédiaire du monopole, il y a lieu de déduire les dépenses exposées pour permettre cette réalisation. Ces dépenses sont portées au budget pour 276 millions 8; toutes ventilations utiles effectuées, elles se fixent approximativement à 252 millions. Le produit net ressort à 126 millions 1.

Le produit net des *autres exploitations* se chiffre à 14 millions 6.

	Millions de francs.
Report.......	3.628,5
pouvoir détacher les encaissements effectués au titre des droits de chancellerie et de la taxe des brevets d'invention, soit....................	6,5
(Les §§ 3, 5 et 6 ne donnent lieu à aucun prélèvement.)	
Les sommes que l'État demande aux contribuables se fixent ainsi à....	3.635,0

BUDGETS DÉPARTEMENTAUX.

Pour les budgets départementaux, nous faisons état de l'entier § 1er (Impôts), soit............	261,4
et au § 4, pour produits éventuels divers, de...	25,0
Total[1]....................	286,4

BUDGETS COMMUNAUX.

Pour les budgets communaux, nous relevons également l'entier § 1er (Impôts), soit..	833,2
On peut évaluer le bénéfice des monopoles (§ 2) à....................................	100,0
et, d'un autre côté, il paraît justifié de considérer comme équivalent à impôt la plus grande partie du bénéfice (40 millions) que les communes reti-	
A reporter.....	933,2

1. L'écart qu'on peut constater entre le chiffre global des recettes départementales et celui que nous retenons ici, tient, d'une part à cette circonstance que les budgets départementaux s'alimentent, dans une proportion élevée, des subventions de l'État et des communes, d'autre part aux soldes existant en caisse en fin d'exercice et reportés à l'exercice courant, soldes qui dépassent 100 millions.

	Millions de francs.
Report.......	933,2
rent des concessions dans les cimetières. Le prélèvement à effectuer, de ce chef, sur le § 3 (produits du domaine) peut être porté à...............	30,0
Total[1].....................	963,2

RÉSULTATS D'ENSEMBLE.

Budget de l'État.........................	3.635,0
Budgets départementaux..................	286,4
Budgets communaux.....................	963,2
Total général...............	4.889,6

C'est donc, en chiffres ronds, à 4 milliards 900 millions qu'on peut approximativement *évaluer* les charges fiscales du pays. Ces charges sont évidemment considérables; elles ne dépassent pas cependant ses forces contributives. Cette masse d'impôrs est, en effet, recouvrée sans pénalités effectives élevées[2], presque sans poursuites[3], et elle ne laisse qu'un déchet tout à fait insignifiant[4].

1. L'écart est ici moins grand que dans les budgets départementaux; il tient aux mêmes motifs : subventions de l'État et des départements, mais dans une proportion moindre; excédents annuels reportés; recouvrements sur exercices clos.

2. En 1910, l'administration de l'enregistrement a encaissé 1 milliard, 86 millions 1 ; les pénalités appliquées se sont élevées à 3 millions 9, soit 3 1/2 °/oo du montant de l'impôt. — L'administration des douanes a perçu 615 millions 7; les pénalités appliquées se sont chiffrées à 1 million 7, soit 2.76 °/oo des droits payés. — L'administration des contributions indirectes a reçu 782 millions 4 et appliqué 3 millions 8 de pénalités, soit 4.78 °/oo.

3. Les frais de poursuites en matière de contributions directes se chiffrent à 1.58 °/oo (1 million 8 pour 1 milliard 138 millions recouvrés).

4. Le montant des non-valeurs sur l'impôt se chiffre en *1910*, d'après le *Compte définitif des recettes*, à *6 millions* (exactement 6,077,077 fr.).

ANNEXES

Tableau I. — Budget de l'État. — Situation d'ensemble des recettes à diverses époques (1830, 1847, 1851, 1869, 1875, 1880, 1890, 1900, 1910).

Tableau II. — Budgets départementaux. — Situation d'ensemble des recettes à diverses époques (1885, 1890, 1900, 1910).

Tableau III. — Budgets communaux. — Situation d'ensemble des recettes à diverses époques (1836, 1846, 1862, 1868, 1877, 1880, 1890, 1900, 1910).

Tableau IV. — Budgets de la ville de Paris. — Situation d'ensemble des recettes à diverses époques (1860, 1868, 1877, 1880, 1890, 1900, 1910).

Tableau I. BUDGET DE L'ÉTAT. — Situation d'ensemble

Nos d'ordre	Désignation des produits	1830	1847	1851	1869	1875
	§ 1er. — IMPOTS					
	I. — *Contributions directes :*					
1	Contribution foncière	183,7	190,8	163,9	176,1	176,2
2	— personnelle-mobilière	31,9	41,8	43,2	54,7	59,3
3	— des portes et fenêtres	15,3	29,2	30,2	39,9	41,7
4	— des patentes	27,5	37,5	39,6	73,6	123,4
5	Autres recettes	0,7	0,8	0,8	1,0	1,0
6	Total (contrib. directes)	259,1	300,1	277,7	345,3	401,6
	II. — *Taxes assimilées aux contributions directes :*					
7	Taxes diverses	1,0	1,7	4,7	6,9	24,9
	III. — *Enregistrement :*					
8	Droits sur les mutations à titre onéreux	74.7	106,7	81,9	167,9	181,9
9	Droits sur les mutations à titre gratuit (donations et successions)	32,5	52,9	60,6	121,6	158,7
10	Ensemble	107,2	159,6	142,5	289,5	340,6
11	Droits sur les actes civils, administratifs et de l'état civil	19,4	25,1	17,1	33,7	62,5
12	Droits sur les actes judiciaires et extra-judiciaires	16,9	24,3	20,7	24,5	32,7
13	Droits d'hypothèques	1,9	3,2	3,1	4,5	4,7
14	Recettes diverses	6,5	15,4	15,1	16,2	12,5
15	Total (enregistrement)	151,9	227,6	198,5	368,4	453,0
	IV. — *Timbre :*					
16	Actes et écrits assujettis au timbre de dimension	»	31,0	29,3	42,7	51,0
17	Actes, contrats et pièces assujettis au timbre spécial	»	3,9	3,8	17,4	50,2
18	Effets de commerce et valeurs mobilières (timbre proportionnel)	»	4,9	5,0	23,6	51,8
19	Recettes diverses	»	6,0	6,7	11,0	2,1
20	Total (timbre)	29,5	45,8	44,8	94,7	155,1
	V. — *Impôt sur les opérations de bourse :*					
21	Opérations traitées aux bourses de valeurs	»	»	»	»	»
22	VI. — *Taxe sur le revenu des valeurs mobilières et les revenus de certaines collectivités*	»	»	»	»	34,7
	VII. — *Douanes :*					
23	Droits de douane (importation, exportation, statistique)	99,0	89,7	83,9	71,8	173,2
24	Autres recettes	55,2	62,5	27,7	25,8	36,5
25	Total (douanes)	154,2	152,2	111,6	97,6	209,7
	VIII. — *Contributions indirectes :*					
26	Droits sur les boissons	97,9	101,1	103,0	249,1	383,1
27	Autres recettes	(B) 33,3	(B) 55,5	(B) 47,6	(C) 79,1	224,6
28	Total (contrib. indirectes)	131,2	156,6	150,6	328,2	607,7
	IX. — *Droits sur les sucres :*					
29	Produits encaissés par l'administration des douanes	»	48,9	36,2	48,7	61,5
30	Produits encaissés par l'administration des contributions indirectes	»	23,6	33,5	65,0	119,4
31	Total (sucres)	»	72,5	69,7	113,7	180,9
32	Total du § 1er (impôts)	726,9	956,5	857,6	1.354,8	2.067,6

1880	1890	1900	1910 (A)	OBSERVATIONS	Nos D'ORDRE
179,2	206,4	190,7	203,8		1
63,8	84,2	97,0	108,0		2
44,3	55,1	62,2	69,3		3
106,3	119,7	133,0	154,1		4
1,0	1,0	1,1	1,1		5
394,6	466,4	484,0	536,3		6
25,0	29,0	40,0	50,4		7
228,6	206,8	208,6	274,8		8
199,5	241,8	247,3	278,3		9
428,1	448,6	455,9	553,1		10
75,8	70,9	81,5	94,4		11
35,2	36,3	23,7	21,9		12
5,6	5,6	6,2	13,2		13
5,2	7,7	8,5	12,9		14
549,9	539,1	575,8	692,5		15
55,3	56,9	48,7	41,6		16
59,1	69,3	81,9	103,7		17
31,9	38,8	45,2	93,1		18
1,8	1,5	0,7	0,8		19
148,1	166,5	176,5	239,2		20
»	»	6,8	11,8		21
39,1	50,8	79,0	107,9		22
250,7	330,4	411,4	541,4		23
31,6	38,9	42,3	46,9		24
282,3	369,3	453,7	588,3		25
440,8	449,2	514,6	443,8		26
179,3	183,7	63,5	208,5		27
620,1	632,9	678,1	652,3		28
87,5	38,5	24,3	29,4		29
91,2	133,7	160,0	137,5		30
178,7	172,2	184,3	166,9		31
2.237,8	2.426,2	2.678,2	3.045,6		32

(A) L'exercice 1910 est le dernier pour lequel le *Compte définitif des recettes* a été publié. — Ce document doit être distribué aux Chambres à l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice. Le compte de 1910 a paru, en conséquence, en janvier 1912.

(B) Le prélèvement du dixième sur les produits nets des *octrois*, effectué au profit du Trésor jusqu'en 1852, était compris, au budget de l'État, dans les produits divers des *contributions indirectes*. Ce prélèvement s'est élevé à : 4 millions 5 (*1830*); — 5,5 (*1847*); — 7,1 (*1851*).

(C) Nous avons cru devoir rétablir ici, afin d'assurer la comparaison exacte des produits, le montant de l'impôt du dixième sur les *chemins de fer* distrait des recettes de 1869 dans le *Compte définitif* de cet exercice à raison de son attribution à la caisse d'amortissement.

Nos D'ORDRE	DÉSIGNATION DES PRODUITS	1830	1847	1851	1869	1875
32	*Report* du § 1er (impôts).....	726,9	956,5	857,6	1.354,8	2.067,6
	§ 2. — MONOPOLES et EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES DE L'ÉTAT					
33	Allumettes	»	»	»	»	16,6
34	Tabacs	67,2	117,7	126,6	254,7	312,5
35	Poudres	4,3	7,0	5,4	13,1	13,6
36	Ensemble.......	71,5	124,7	132,0	267,8	342,7
37	Postes............................	33,7	53,3	44,2	94,6	119,3
38	Télégraphes	»	»	0,1	11,4	17,5
39	Téléphones	»	»	»	»	»
40	Ensemble.......	33,7	53,3	44,3	106,0	136,8
41	Autres exploitations	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
42	TOTAL du § 2 (monopoles)....	105,4	178,1	176,6	374,0	479,7
	§ 3. — PRODUITS DOMANIAUX					
43	I. — Domaine non forestier..........	6,3	7,5	10,3	18,4	27,5
44	II. — Forêts......................	24,9	29,4	26,5	10,4	38,9
45	TOTAL du § 3 (domaine).....	31,2	36,9	36,8	28,8	66,4
	§ 4. — PRODUITS DIVERS DU BUDGET (D)					
46	Recettes globales du paragraphe.......					
	§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES (D)					
47	Recettes globales du paragraphe.......	83,8	26,8	31,1	91,6	117,4
	§ 6. — RECETTES D'ORDRE (D)					
48	Recettes en atténuation de dépenses....					
49	Recettes d'ordre proprement dites					
50	TOTAL du § 6 (recettes d'ordre).					
51	TOTAL des ressources ordinaires du budget	947,3	1.198,3	1.102,1	1.849,2	2.731,1
52	Ressources extraordinaires........	15,6	29,6	»	97,1	2,8
53	TOTAL du budget général........	962,9	1.227,9	1.102,1	1.946,3	2.733,9
54	Ancien budget sur ressources spéciales (E)	73,0	123,4	235,8	290,1	369,6
55	Produits de l'Algérie (F)	»	12,7	14,6	17,2	26,6
56	TOTAL des budgets (chiffres des *Comptes définitifs*) (G)	1.035,9	1.364,0	1.352,5	2.253,6	3.130,1

des recettes, à diverses époques (en millions de francs). **1830-1910.**

1880	1890	1900	1910	OBSERVATIONS	Nos D'ORDRE
2.237,8	2.426,2	2.678,2	3.045,6		32
16,3	15,0	31,8	41,7	(D) Les produits des paragraphes 4 et 6 sont bloqués dans les comptes anciens.	33
344,2	372,2	415,3	497,7	Les produits du paragraphe 5 accusent 55 millions 9 en *1830*; — 34,9 en *1869*; — 5,2 en *1875*.	34
13,4	10,5	11,5	20,1		35
373,9	397,7	458,6	559,5		36
112,7	158,9	210,0	274,2	(E) Depuis 1893, le *budget sur ressources spéciales* ne figure plus dans les documents budgétaires, en addition au budget général. Nous avons, par suite, distrait les recettes de cette catégorie des budgets antérieurs qui les englobaient dans leur total général, mais nous en faisons état ici afin de reproduire le total des budgets tels qu'ils figurent dans les *Comptes définitifs*.	37
25,7	39,4	45,0	73,3		38
»	»	16,0	30,6		39
138,4	198,3	271,0	378,1		40
0,2	10,0	17,4	14,6		41
512,5	606,0	747,0	952,2	(F) Les *recettes de l'Algérie* ont fait l'objet, dans les *Comptes définitifs* de 1892 à 1900, d'états spéciaux, au lieu d'être englobées dans les recettes de la métropole. Nous avons procédé de même pour les budgets antérieurs, en ce qui concerne les produits, dont nous indiquons le montant pour reconstituer les totaux des budgets tels qu'ils apparaissent dans les *Comptes*. Depuis 1901, l'Algérie est dotée d'un budget particulier, en vertu de la loi du 19 décembre 1900.	42
20,1	17,6	19,5	33,0		43
36,4	26,2	33,4	35,2		44
56,5	43,8	52,9	68,2		45
65,2	25,4	61,8	70,7	(G) Les chiffres de cette ligne sont conformes à ceux des *Comptes définitifs*, sauf pour l'année 1869, dont le total se trouve majoré de 30 millions (voir note C).	46
76,6	7,7	77,6	0,8		47
11,6	57,3	71,1	95,2		48
33,3	71,0	98,1	73,0		49
44,9	128,3	169,2	168,2		50
2.993,5	3.237,4	3.786,7	4.305,7	*Dette publique de la France.* — La dette publique de la France accuse, au 1er janvier 1910, la situation suivante :	51
438,8	146,4	»	»	millions de francs.	52
3.432,3	3 383,8	3.786,7	4.305,7	Rentes 3 % perpétuelles 21.923,4	53
424,1	424,2	»	»	Rentes 3 % amortissables par annuités 3.537,8	54
32,9	45,4	68,1	»	Annuités diverses........... 5.970,9	55
3.889,3	3.853,4	3.854,8	4.305,7	TOTAL......... 31.432,1	56

TABLEAU II. **BUDGETS DÉPARTEMENTAUX. — Situation d'en-**

NUMÉROS D'ORDRE	DÉSIGNATION DES PRODUITS	1885 (A)	1890
	§ 1er. — IMPOTS		
	I. — *Contributions directes :*		
1	Contribution foncière	101,3	96,8
2	— personnelle-mobilière	32,5	33,2
3	— des portes et fenêtres	12,4	11,5
4	— des patentes	25,1	21,7
5	TOTAL (contributions directes)	171,3	163,2
	II. — *Taxes assimilées :*		
6	Taxes diverses (C)	»	»
7	TOTAL du § 1er (impôts)	171,3	163,2
	§ 2. — MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES		
	....	»	»
	§ 3. — PRODUITS DU DOMAINE DÉPARTEMENTAL		
8	Aliénations de propriétés départementales	0,7	0,5
9	Revenus des propriétés départementales	0,9	1,2
10	TOTAL du § 3 (domaine)	1,6	1,7
	§ 4. — PRODUITS DIVERS		
11	Produits éventuels divers (recettes non classées, remboursement de capitaux, subventions reçues des particuliers)	8,7	8,8
	§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES		
12	Dons et legs	0,2	0,1
13	Subventions de l'État et des communes	51,4	49,0
14	Autres ressources (D)	30,2	47,8
15	TOTAL du § 5 (ressources exceptionnelles)	81,8	96,9
	§ 6 — RECETTES D'ORDRE		
16	Recettes d'ordre en atténuation de dépenses	»	»
17	Recettes d'ordre proprement dites	»	»
18	TOTAL du § 6 (recettes d'ordre)	»	»
19	TOTAL des ressources normales des budgets départementaux	263,4	270,6
20	Ressources extraordinaires	37,1	20,8
21	TOTAL GÉNÉRAL des budgets départementaux	300,5	291,4

semble des recettes à diverses époques (en millions de fr.). **1885-1910.**

1900	1910 (B)	OBSERVATIONS	NUMÉROS D'ORDRE
107,5	136,3	(A) Première année pour laquelle la *Situation financière des départements* a été publiée.	1
40,3	53,4		2
14,5	22,3	(B) La dernière année pour laquelle la *Situation* a paru est 1907. Nous avons dû, par suite, procéder par évaluations pour 1910, sauf pour le paragraphe 1er.	3
26,9	43,4		4
189,2	255,4	(C) Ces taxes n'apparaissent distinctement, dans les *Situations*, à aucune époque.	5
»	6,0	(D) Les excédents de recettes en fin d'exercice reportés à l'exercice suivant et les recouvrements sur exercices clos sont classés sous cette rubrique.	6
189,2	261,4		7
»	»		
2,3	*2,0*		8
2,3	*6,0*		9
4,6	*8,0*		10
10,7	*40,0*		11
0,04	*0,6*		12
67,2	*240,0*		13
55,3	*125,0*		14
122,5	*365,6*		15
»	»		16
»	»		17
»	»		18
327,0	*675,0*	*Dette départementale.* — La dette départementale peut être approximativement évaluée à un milliard au 1er janvier 1910.	19
45,1	*75,0*		20
372,1	*750,0*		21

Tableau III. **BUDGETS COMMUNAUX. — Situation d'ensembl**

Nos d'ordre	DÉSIGNATION DES PRODUITS	1836 (A)	1846 (C)	1862 (B)	1868 (B)	1877 (B)
	§ 1er. — IMPOTS					
	I. — *Contributions directes :*					
1	Contribution foncière	25,1	31,1	49,4	55,2	74,6
2	— personnelle-mobilière		5,2	9,5	12,9	22,0
3	— des portes et fenêtres		2,4	5,6	8,9	13,8
4	— des patentes (E)		5,5	14,3	16,8	34,3
5	Total (contrib. directes)	25,1	44,2	78,8	93,8	144,7
	II. — *Attributions sur impôts d'Etat :*					
6	Taxes directes. Contribution sur les chevaux, voitures, mules et mulets	»	»	»	»	0,6
7	Taxes directes. Redevances des mines	»	»	»	»	»
8	Taxes indirectes. Permis de chasse	1,0	1,5	2,7	3,2	3,5
9	Taxes indirectes. Vélocipèdes	»	»	»	»	»
10	Total (attribut. sur impôts)	1,0	1,5	2,7	3,2	4,1
	III. — *Taxes et perceptions municipales :*					
11	Octrois (F)	67,6	84,4	159,4	209,7	253,1
12	Prestations et taxe vicinale	»	32,7	48,9	52,9	54,9
13	Taxe sur les chiens	»	»	5,4	6,0	6,8
14	Taxes de remplacement des droits d'octroi	»	»	»	»	»
15	Recettes diverses. Droits de location des places dans les halles, foires et marchés, abattoirs, entrepôts ; — de stationnement ; — de voirie ; — de péage, mesurage et jaugeage)	16,0	21,1	43,4	69,1	48,5
16	Produits divers et amendes	0,2	0,4	0,8	1,0	1,2
17	Total (taxes et perceptions municipales)	83,8	138,6	257,9	338,7	364,5
18	Total du § 1er (impôts)	109,9	184,3	339,4	435,7	513,3
	§ 2. — MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES					
19	Gaz	»	»	»	»	*30,0*
20	Inhumations					
21	Total du § 2 (monopoles)	»	»	»	»	*30,0*

des recettes à diverses époques (en millions de francs). 1836-1901.

1880 (D)	1890 (D)	1900 (D)	1910 (D)	Nos D'ORDRE
81,9	91,8	103,3	123,4	1
24,8	31,1	38,0	51,1	2
15,5	18,2	22,2	31,1	3
35,9	38,3	46,2	66,6	4
158,1	179,4	209,7	272,2	5
0,5	0,6	0,6	0,9	6
»	»	»	1,1	7
3,4	4,0	4,4	5,5	8
»	»	1,4	»	9
3,9	4,6	6,4	7,5	10
275,3	295,3	355,4	304,4	11
60,4	59,8	59,0	61,1	12
7,2	8,7	9,3	10,9	13
»	»	»	60,3	14
47,3	57,1	88,7	115,0	15
1,0	1,2	1,2	1,5	16
391,2	422,1	513,6	553,2	17
553,2	606,1	729,7	832,9	18
				19
30,0	*50,0*	*75,0*	*100,0*	20
30,0	*50,0*	*75,0*	*100,0*	21

OBSERVATIONS

(A) La première situation financière des communes, dressée au vu des comptes communaux, concerne l'exercice *1836*. (Rapport au roi par M. Gasparin, ministre de l'intérieur, du 3 avril 1837). Nous avons dû prendre, en conséquence, cette année comme point de comparaison extrême.

(B) Cette opération a été renouvelée en *1862*, *1868* et *1877*. Nous avons, en conséquence, remplacé par ces années celles que nous avions choisies dans notre examen du budget de l'Etat.

(C) Nous avons trouvé, dans le *Rapport adressé au ministre de l'intérieur par la commission instituée par un décret du 30 mars 1850 pour examiner les questions relatives à la situation financière des communes et des départements*, une situation se rapportant à l'année *1846* et dont les résultats nous ont paru pouvoir être utilement inscrits entre ceux de *1836* et de *1862*.

(La situation concernant les départements, également contenue dans ce document, ne nous a pas, au contraire, paru suffisamment probante pour être utilisée).

(D) Depuis *1878*, le ministère de l'intérieur publie annuellement une *Situation financière des communes*; mais, ainsi que nous l'avons fait remarquer, cette situation est dressée, non au vu des comptes, mais des budgets. Les chiffres qu'elles fournissent ne représentent, par suite, que des prévisions budgétaires et non des recettes réalisées.

Ce sont ces indications, qu'à défaut de chiffres absolus, nous utilisons pour les années *1880*, *1890*, *1900* et *1910* en en fixant plus exactement le quantum chaque fois que cela est possible, au moyen des *Comptes de finances* (impôts d'Etat) ou de statistiques directes (octrois et taxes de remplacement, prestations et taxe vicinale, taxe sur les chiens). Mais ces situations, dressées à un point de vue spécial, ne fournissent pas le total des recettes communales, les indications relatives aux recettes extraordinaires, aux subventions étant incomplètes. Nous avons dû procéder, par suite, par évaluation pour certaines catégories de recettes. — Ces évaluations sont distinguées, dans les colonnes 8 à 11, par des chiffres en italiques.

(E) Y compris les 8 centimes, sur le principal, attribués aux communes.

(F) Nous avons donné en note, dans le tableau de la page 274, la répartition des produits de *1910* entre les différentes catégories taxées.

Nos D'ORDRE	DÉSIGNATION DES PRODUITS	1836	1846	1862	1868	1877
18	*Report* du § 1er (impôts)	109,9	184,3	339,4	435,7	513,3
21	*Report* du § 2 (monopoles) ...	»	»	»	»	30,0
	§ 3. — PRODUITS DU DOMAINE COMMUNAL					
22	Aliénations d'immeubles et rentes	2,3	9,7	25,4	17,7	26,3
23	Concessions dans les cimetières (G).....	»	»	»	»	»
24	Eaux et forêts.....................	20,6	29,4	39,8	41,2	35,4
25	Intérêts de fonds placés au Trésor.....	1,4	3,3	4,9	4,6	8,4
26	Loyers des propriétés communales.....	6,7	11,0	15,6	18,2	20,5
27	Rentes sur l'Etat et les particuliers....	3,6	3,9	5,5	5,3	6,1
28	TOTAL du § 3 (domaine).....	34,6	57,3	91,2	87,0	96,7
	§ 4. — PRODUITS DIVERS					
29	Recettes diverses non classées (remboursement de capitaux, etc.)..........	18,9	54,3	63,9	24,4	66,4
	§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES					
30	Dons et legs......................	0,1	2,7	3,8	3,9	3,3
31	Subventions de l'Etat et des départements.........................	»	»	23,9	43,0	52,4
32	Autres ressources (H)................	»	»	»	»	364,3
33	TOTAL du § 5 (ressources exceptionnelles)............	0,1	2,7	27,7	46,9	420,0
	§ 6. — RECETTES D'ORDRE					
34	Recettes d'ordre en atténuation de dépenses (retribution scolaire ; — taxes d'affouage, de balayage, de pavage, d'empierrement, de trottoirs).......	»	»	»	»	»
35	Recettes d'ordre proprement dites.....	»	»	»	»	»
36	TOTAL du § 6 (recettes d'ordre).	»	»	»	»	»
37	TOTAL des ressources normales des budgets....................	163,5	298,6	522,2	594,0	1.126,4
38	Ressources extraordinaires (réalisations sur emprunts)........	2,5	6,3	86,8	80,7	230,0
39	TOTAL GÉNÉRAL des budgets communaux	166,0	304,9	609,0	674,7	1.356,4

semble des recettes à diverses époques (en millions de francs). 1836-1910.

1880	1890	1900	1910	OBSERVATIONS	Nos D'ORDRE
553,2	606,1	729,7	832,9		18
30,0	*50,0*	*75,0*	*100,0*		21
60,0	*70,0*	*100,0*	*125,0*	(G) Les *Comptes définitifs des recettes* permettent de fixer l'importance des concessions dans les cimetières pour 1900 et 1910 : *1900* : 65.827 perpétuelles ayant produit 14 millions 4 et 19.301 temporaires ayant produit 7 millions ; ensemble, 86.128 concessions pour 21 millions 4. *1910* : 78.365 perpétuelles, ayant produit 17 millions et 24.203 temporaires ayant produit 5 millions 2 ; ensemble, 102.568 concessions pour 22 millions 2. Les chiffres des précédents exercices, bloqués dans les produits divers, ne peuvent être dégagés.	22 23 24 25 26 27
60,0	*70,0*	*100,0*	*125,0*	(H) Les excédents de recettes en fin d'exercice reportés à l'exercice suivant et les recouvrements sur exercices clos sont classés sous cette rubrique.	28
26,8	*38,9*	*35,3*	*27,1*		29
475,0	*400,0*	*645,0*	*560,0*		30 31 32
475,0	*400,0*	*645,0*	*560,0*		33
55,0	*80,0*	*75,0*	*100,0*	*Dette communale.* — La dette communale accuse, au 1er janvier 1910, la situation suivante : millions de francs. Paris .... 2.474,4 Autres communes .... 1.690,3 TOTAL 4.164,7	34 35
55,0	*80,0*	*75,0*	*100,0*		36
1.200,0	*1.245,0*	*1.660,0*	*1.745,0*		37
50,0	*55,0*	*40,0*	*55,0*	en augmentation de 283 millions 4 par rapport à 1900 (Paris, 87 millions 2 ; autres communes, 196.2).	38
1.250,0	*1 300,0*	*1.700,0*	*1.800,0*		39

Nos D'ORDRE	DÉSIGNATION DES PRODUITS	1860 (A)	1868	1877	1880
	§ 1er. — IMPOTS				
	I. — *Contributions directes :*				
1	Contribution foncière	0,8	0,9	7,7	7,9
2	— personnelle-mobilière	0,4	0,5	5,0	5,2
3	— des portes et fenêtres	0,2	0,2	2,8	2,9
4	— des patentes	1,4	1,9	8,3	8,4
5	TOTAL (contributions directes)	2,8	3,5	23,8	24,4
	II. — *Attributions sur impôts d'Etat :*				
6	Taxes directes. { Contribution sur les chevaux, voitures, mules et mulets	»	»	0,04	0,04
7	Taxes directes. { Redevances des mines	»	»	»	»
8	Taxes indirectes. { Permis de chasse	0,06	0,06	0,05	0,04
9	Taxes indirectes. { Vélocipèdes	»	»	»	»
10	TOTAL (attributions sur impôts)	0,06	0,06	0,09	0,08
	III. — *Taxes et perceptions municipales :*				
11	Octrois	74,6	103,5	125,2	142,8
12	Prestations et taxe vicinale	»	»	»	»
13	Taxe sur les chiens	0,4	0,4	0,5	0,5
14	Taxes de remplacement des droits d'octroi	»	»	»	»
15	Taxes diverses. { Droits de location des places dans les halles, foires et marchés, abattoirs, entrepôts, voies et promenades; — de stationnement; — de voirie; — de péage, mesurage et jaugeage	12,6	19,0	21,4	18,9
16	Produits divers et amendes	0,1	0,2	0,2	0,2
17	TOTAL (taxes et perceptions municipales)	87,7	123,1	147,3	162,4
18	TOTAL du § 1er (impôts)	90,6	126,7	171,2	186,9
	§ 2. — MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES				
19	Gaz (E)	»	»	8,4	12,4
20	Inhumations	0,3	0,7	0,8	1,0
21	TOTAL du § 2 (monopoles)	0,3	0,7	9,2	13,4

1890	1900	1910	OBSERVATIONS	Nos d'ordre
			(A) Nous avons pris comme point de comparaison extrême le budget de *1860*, qui est le premier du Paris actuel.	
12,4	13,5	15,0		1
6,6	7,5	8,6	(B) Voici quelle a été, par contribution, la valeur du centime en *1910* :	2
3,1	3,4	3,7		3
9,1	10,0	12,0	Contribution foncière............ 183.165 fr. — personnelle-mobilière. 140.545 » — des portes et fenêtres. 70.774 » — des patentes........ 275.589 »	4
31,2	34,4	(B) 39,3		5
			(C) Alcools, 19 millions 8 ; — liquides, 20,5 ; — comestibles, 38,5 ; — combustibles, 15,0 ; — fourrages, 5,0 ; — matériaux, 10,8 ; — objets divers, 7,3.	
0,04	0,04	0,1		6
»	»	»	(D) Abattoirs, 19 millions 8 ; — halles et marchés, 9,5 ; — poids public, 0,4 ; — voies et promenades publiques, 6,7 ; — voitures publiques, 22,4.	7
0,06	0,07	0,1		8
»	0,2	»		9
0,1	0,3	0,2	(E) Résultats de la régie intéressée en *1910* ; pour les années antérieures, les constatations portent sur les redevances versées à la ville par la compagnie concessionnaire.	10
145,2	173,3	(C) 116,9		11
»	»	»		12
0,5	0,5	0,6		13
»	»	48,3		14
22,8	35,5	(D) 46,0		15
0,3	0,3	0,4		16
168,8	209,6	212,2		17
200,1	244,3	251,7		18
18,3	15,7	33,7		19
0,8	1,3	5,7		20
19,1	17,0	39,4		21

Nos d'ordre	Désignation des produits	1860	1868	1877	1880
18	*Report* du § 1er (impôts)	90,6	126,7	171,2	186,9
21	*Report* du § 2 (monopoles)	0,3	0,7	9,2	13,4
	§ 3. — PRODUITS DU DOMAINE COMMUNAL				
22	Aliénations d'immeubles et rentes	8,6	13,7	17,7	14,4
23	Concessions dans les cimetières	1,1	1,5	1,7	2,2
24	Eaux (G)	2,1	6,7	9,5	11,0
25	Intérêts de fonds placés au Trésor	0,8	0,2	1,8	1,7
26	Loyers des propriétés communales	1,5	1,0	1,3	2,5
27	Rentes sur l'État et les particuliers	»	»	»	»
28	Total du § 3 (domaine)	14,1	23,1	32,0	31,8
	§ 4. — PRODUITS DIVERS				
29	Recettes diverses non classées (remboursement de capitaux, etc.)	4,0	3,0	1,8	3,7
	§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES				
30	Dons et legs	0,1	0,6	0,2	0,7
31	Subventions de l'État et du département de la Seine	7,9	9,0	11,4	11,4
32	Autres ressources (I)	19,2	13,5	139,4	156,5
33	Total du § 5 (ressources exceptionnelles)	27,2	23,0	151,0	168,6
	§ 6. — RECETTES D'ORDRE				
34	Recettes d'ordre en atténuation de dépenses [illegible] — taxes de balayage, de pavage, de trottoirs, etc.	1,7	4,4	12,1	13,1
35	Recettes d'ordre proprement dites	»	1,1	3,5	5,4
36	Total du § 6 (recettes d'ordre)	1,7	5,5	15,6	18,3
37	Total des ressources normales des budgets	137,9	182,0	380,8	422,9
38	Ressources extraordinaires réalisées sur emprunts	23,6	39,0	67,7	»
39	Total général	161,5	221,0	448,5	422,9

1890	1900	1910	OBSERVATIONS	Nos D'ORDRE
200,1	244,3	251,7		18
19,1	17,0	39,4	(F) Concessions perpétuelles et trentenaires, 1,6; concessions temporaires, 1,3.	21
2,4	4.6	6,3	(G) Abonnement aux eaux de la ville et produit des canaux et de divers immeubles dépendant des établissements hydrauliques.	22
2,2	2,3	(F) 2,9		23
13,2	22,4	27,5	(H) État : 19 millions 7, dont 3,2 (enseignement); 3,0 (pavé de Paris); 12,9 (police).	24
1,5	0,5	0,3	Département de la Seine : 8 millions 9, dont 50.000 francs (enseignement); 400.000 francs (pavage); 139.700 francs (police).	25
2,6	2,2	2,1		26
»	»	»		27
21,9	32,0	39,1	(I) Les excédents de recettes de l'exercice précédent et les recettes sur exercices clos, sont classés sous cette rubrique. — En *1910*, 34 millions 6 et 151,9.	28
6,5	4,2	3,5	(K) Rétributions scolaires (collèges communaux), 1 million 5; — taxe de balayage, 3,8; — pavage, 0,3; — police, 2,1; — voirie, 8,4.	29
0,2	0,1	0,4		30
11,7	17,5	(H) 28,6		31
114,2	234,2	186,5		32
128,1	251,8	215,5		33
23,5	17,4	(K) 23,9		34
5,1	6,0	8,8		35
28,6	23,4	32,7		36
403,3	572,7	581,9	*Dette de la ville de Paris.* — La dette de la ville de Paris se chiffrait, au 1er janvier 1910, à 2 milliards 474 millions 4. — Charge annuelle, 130 millions.	37
17,0	5,0	30,5		38
419,3	577,7	612,4		39

Nos D'ORDRE	DÉSIGNATION DES PRODUITS	1860	1868	1877	1880
18	*Report* du § 1er (impôts)	90,6	126,7	171,2	186,9
21	*Report* du § 2 (monopoles)	0,3	0,7	9,2	13,4
	§ 3. — PRODUITS DU DOMAINE COMMUNAL				
22	Aliénations d'immeubles et rentes	8,6	13,7	17,7	14,4
23	Concessions dans les cimetières	1,1	1,5	1,7	2,2
24	Eaux (G)	2,1	6,7	9,5	11,0
25	Intérêts de fonds placés au Trésor	0,8	0,2	1,8	1,7
26	Loyers des propriétés communales	1,5	1,0	1,3	2,5
27	Rentes sur l'Etat et les particuliers	»	»	»	»
28	TOTAL du § 3 (domaine)	14,1	23,1	32,0	31,8
	§ 4. — PRODUITS DIVERS				
29	Recettes diverses non classées (remboursement de capitaux, etc.)	4,0	3,0	1,8	3,7
	§ 5. — RESSOURCES EXCEPTIONNELLES				
30	Dons et legs	0,1	0,6	0,2	0,7
31	Subventions de l'Etat et du département de la Seine	7,9	9,0	11,4	11,4
32	Autres ressources (I)	19,2	13,5	139,4	156,5
33	TOTAL du § 5 (ressources exceptionnelles)	27,2	23,0	151,0	168,6
	§ 6. — RECETTES D'ORDRE				
34	Recettes d'ordre en atténuation de dépenses (rétribution scolaire; — taxes de balayage, de pavage, de trottoirs, etc.)	1,7	4,4	12,1	13,1
35	Recettes d'ordre proprement dites	»	1,1	3,5	5,4
36	TOTAL du § 6 (recettes d'ordre)	1,7	5,5	15,6	18,5
37	TOTAL des ressources normales des budgets	137,9	182,0	380,8	422,9
38	Ressources extraordinaires (réalisations sur emprunts)	23,6	39,0	67,7	»
39	TOTAL GÉNÉRAL	161,5	221,0	448,5	422,9

1890	1900	1910	OBSERVATIONS	Nos D'ORDRE
200,1	244,3	251,7		18
19,1	17,0	39,4	(F) Concessions perpétuelles et trentenaires, 1,6; concessions temporaires, 1,3.	21
			(G) Abonnement aux eaux de la ville et produit des canaux et de divers immeubles dépendant des établissements hydrauliques.	
2,4	4,6	6,3		22
2,2	2,3	(F) 2,9		23
13,2	22,4	27,5	(H) État : 19 millions 7, dont 3,2 (enseignement); 3,0 (pavé de Paris); 12,9 (police). Département de la Seine : 8 millions 9, dont 50.000 francs (enseignement); 400.000 francs (pavage); 139.700 francs (police).	24
1,5	0,5	0,3		25
2,6	2,2	2,1		26
»	»	»		27
21,9	32,0	39,1	(I) Les excédents de recettes de l'exercice précédent et les recettes sur exercices clos, sont classés sous cette rubrique. — En *1910*, 34 millions 6 et 151,9.	28
6,5	4,2	3,5	(K) Rétributions scolaires (collèges communaux), 1 million 5; — taxe de balayage, 3,8; — pavage, 0,3; — police, 2,1; — voirie, 8,4.	29
0,2	0,1	0,4		30
11,7	17,5	(H) 28,6		31
114,2	234,2	186,5		32
126,1	251,8	215,5		33
23,5	17,4	(K) 23,9		34
5,1	6,0	8,8		35
28,6	23,4	32,7		36
402,3	572,7	581,9	*Dette de la ville de Paris.* — La dette de la ville de Paris se chiffrait, au 1er janvier 1910, à 2 milliards 474 millions 4. — Charge annuelle, 130 millions.	37
17,0	5,0	30,5		38
419,3	577,7	612,4		39

INDEX ANALYTIQUE

OPINIONS

SUR

LE RÉGIME FISCAL DE LA FRANCE

A propos de la communication de M. Salefranque.

L'Académie de législation a entendu, dans sa séance du 26 juin 1912, la communication de M. Salefranque sur l'*État général et comparatif du régime fiscal de la France*.

Après l'exposé fait par notre distingué confrère, une discussion a été ouverte; elle s'est continuée le 10 juillet. Plusieurs personnes étrangères à l'Académie, s'intéressant d'une façon spéciale aux questions de finances et d'impôts, avaient été invitées à assister aux séances; elles ont pris part à la discussion.

Nous résumerons, dans leurs grandes lignes, les opinions qui ont été émises.

DOCUMENTS BUDGÉTAIRES.

L'Académie a été tout particulièrement frappée des lacunes qu'on constate dans les documents budgétaires, en ce qui a trait aux finances départementales et communales.

On ne s'explique pas, alors que l'État présente annuellement l'état de ses recettes et de ses dépenses dans des

cadres parfaitements clairs et complets, que des règles identiques ne soient pas suivies par les départements et les communes et que les résultats de ces différents budgets ne soient groupés dans aucun document officiel.

Personne assurément ne se méprend sur l'intérêt considérable que présenterait l'insertion, dans le volume annuel des *Comptes de l'administration des finances*, de tableaux d'ensemble des dépenses et des recettes des budgets de l'État, des départements et des communes, comprenant, dans des cadres identiques et par grandes divisions, d'un côté *toutes les dépenses*, de l'autre *toutes les recettes* en distinguant entre les ressources provenant de l'impôt et celles ayant une autre origine et particulièrement l'emprunt, complétés ensuite par un bilan général.

Aucune mesure n'a cependant été prise dans cet objet, à quelque époque que ce soit. On peut, semble-t-il, en trouver le motif dans cette circonstance que la centralisation des résultats budgétaires des départements et des communes est effectuée non par le ministère des finances, mais par celui de l'intérieur dont dépend l'administration départementale et communale.

Cet état de choses ne peut constituer un sérieux obstacle à la réalisation de ces statistiques. Les comptables des départements et des communes, qui sont en même temps ceux du Trésor ou dépendent du service de la Trésorerie, pourraient en effet, si des instructions en ce sens leur étaient données par le ministre des finances, fournir les états de recettes et de dépenses nécessaires à l'établissement des tableaux dont il s'agit, qui, successivement récapitulés par cantons, arrondissements et départements, permettraient au ministère d'établir des tableaux d'ensemble, et de dresser ensuite, par doit et avoir, le bilan général des finances publiques.

RÉGIME FISCAL ACTUEL.

L'Académie se plaît à constater qu'un système d'impôts qui, comme l'a montré M. Salefranque, permet d'encaisser annuellement, sans pénalités effectives élevées, presque sans poursuites et avec un déchet insignifiant, un chiffre de recettes aussi considérable a été heureusement conçu. Ce système a, d'ailleurs, fait ses preuves. N'est-ce pas grâce à sa forte armature, on aurait tort de l'oublier, qu'on a pu, après 1870, lui demander les taxations nouvelles dont les produits ont permis au pays de faire face aux charges écrasantes qui lui incombaient et de se relever de ses désastres?

Aussi serait-il singulièrement téméraire d'y apporter des modifications profondes, qui en changeraient l'orientation générale; ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait rien à faire dans le sens d'une sérieuse amélioration de notre régime fiscal. Certaines réformes sont incontestablement désirables et de multiples retouches peuvent être utilement apportées à nos taxations pour réaliser, à des points de vue divers, des progrès très appréciables.

Quand on étudie notre régime fiscal au point de vue des modifications à y apporter, il faut se garder d'examiner séparément et en faisant abstraction de l'ensemble, chacune des taxes qui le constituent. Quelle que soit celle qu'on considérerait ainsi, on lui trouverait peut-être quelque légitimité et quelques avantages, mais on lui reconnaîtrait certainement un plus grand nombre de tares et d'inconvénients. On s'empresserait de la déclarer mauvaise, détestable, à supprimer sans délai. A la fin de ce jeu de massacre, on aurait fait table rase; mais on n'aurait plus de budget,

puisqu'on aurait ainsi éliminé successivement toutes les sources de recettes.

« Il n'y a pas de bon impôt », ainsi que le reconnaissait Léon Say, un de nos plus éminents ministres des finances. Mais « il faut des impôts » et c'est aux plus équitables, aux mieux répartis, aux plus légers, qu'il faut demander « cette contribution que, selon la belle définition de Turgot, la société entière se doit à elle-même pour subvenir à toutes les dépenses publiques ».

Et c'est parce qu'il n'y a pas de bon impôt qu'on doit, ainsi qu'on l'a fait en France, donner la préférence à une large diversité des taxes, dont les inconvénients s'atténuent et se compensent dans l'ensemble, plutôt qu'à un impôt unique ou prépondérant, dont les désavantages seraient ressentis avec beaucoup plus d'acuité par les contribuables.

CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Le paragraphe premier du budget général met en vedette une série de contributions qui constituent des impôts sur *les* revenus : la contribution foncière et celle des portes et fenêtres frappent, en effet, le revenu des immeubles; la contribution des patentes, les produits de l'industrie et du commerce; la contribution personnelle-mobilière, le revenu général présumé des contribuables.

*
* *

Contribution foncière sur les propriétés bâties. — L'assiette de la contribution foncière sur les propriétés bâties est convenablement établie. Les revisions décennales auxquelles il est exactement procédé par l'administration des

contributions directes, au moyen de documents émanant des parties intéressées, ou, pour les propriétés non louées, par une normale assimilation à celles qui sont louées, permettent de fixer d'une manière très satisfaisante, dans l'ensemble, le revenu des immeubles. La quotité de cette contribution, en ce qui concerne la part de l'État, n'est pas excessive; mais le rendement supplémentaire que lui demandent les départements et surtout les communes la rendent inégale et lourde parfois. Plusieurs orateurs se font, à cet égard, l'écho des plaintes des contribuables.

*
* *

Contribution foncière sur les propriétés non bâties. — L'administration des contributions directes vient de procéder à la revision du revenu des propriétés non bâties, dont elle a dû, cette fois, déterminer non plus le revenu net, mais la valeur locative, c'est-à-dire le montant du loyer que le propriétaire obtient de ses terres en les affermant, ou, s'il les exploite lui-même, le montant du loyer qu'il en retirerait en cas de location.

Le législateur a voulu ainsi obtenir, pour les propriétés non bâties, les mêmes bases de taxation que pour les propriétés bâties, afin de transformer cette contribution, qui est un impôt de répartition, en un impôt de quotité, soit que propriétés bâties et non bâties constituent une des cédules d'un impôt sur *les* revenus, ou qu'elles soient englobées dans un impôt général sur *le* revenu.

Cette enquête aura-t-elle donné les résultats attendus? Les opinions émises ont été très divergentes à cet égard.

Pourra-t-on utiliser ses résultats pour asseoir l'impôt plus exactement que par le passé et faire enfin disparaître les choquantes inégalités qui, bien plus encore que le taux

auquel elle ressort[1], la font paraître si lourde aux contribuables? La plupart des orateurs qui ont pris part à la discussion, sur cette question, penchent pour la négative; ils estiment qu'une revision du revenu des propriétés non bâties ne peut être utilement effectuée que concurremment à la réfection du cadastre, dont elle doit être, en réalité, la résultante cherchée et nécessaire.

Le législateur a-t-il craint que la réfection du cadastre durât trop longtemps ou qu'elle coûtât trop cher? L'un et l'autre peut-être, mais cette opération, à leur avis, est inéluctable. On peut l'ajourner; il faudra s'y résoudre et le plus tôt sera le mieux. Seule, elle procurera aux propriétaires, par un cadastre exact et des livres fonciers appropriés, — sans force probante toutefois, le droit devant demeurer supérieur au fait, — la sécurité qui leur est indispensable. Seule, elle donnera au Trésor les bases certaines qui lui font actuellement défaut pour asseoir non seulement l'impôt foncier (contribution foncière ou impôt sur *le* ou *les* revenus), mais aussi les droits sur les mutations immobilières à titre onéreux ou sur celles à titre gratuit.

L'opération demanderait vingt à trente ans; elle coûterait 600 millions. Il ne faut s'effrayer ni de cette durée, ni de ce coût. La durée pourrait vraisemblablement être réduite lorsque ceux qui y procéderaient auraient acquis l'entraînement nécessaire. Quant au coût, le rapporteur de la commission extra-parlementaire du cadastre a montré comment, par la création d'obligations cadastrales amortissables, il serait facile d'y faire face. En admettant que l'em-

1. La contribution foncière rend beaucoup moins qu'elle ne devrait rendre. Le revenu net de la propriété non bâtie peut être, en effet, évalué à 3 milliards qui, à 10 % (5 % pour l'État et 5 % pour les départements et les communes), fourniraient un produit de 300 millions alors qu'elle n'en donne actuellement que 260.

prunt nécessaire soit réparti en 50 années et la réfection réalisée en 20 ou 30 ans, il suffirait d'inscrire annuellement au budget une annuité de 852.674 francs pour chaque emprunt de 20 millions pendant 30 ans, ou de 1.279.011 francs pour chaque emprunt de 30 millions pendant 20 ans, si l'emprunt coûte 3 1/2 %; de 931.000 francs ou 1.396.506 francs, s'il coûte 4 %. L'amortissement s'échelonnerait, dans ces conditions, sur 70 ou 80 ans[1].

Les départements et les communes contribueraient évidemment à la dépense dans une proportion qui ne paraît pas devoir être inférieure à 40 %; ce ne serait donc que 60 % de ces annuités qui incomberaient en définitive à l'État, qui, d'un autre côté, réaliserait à divers titres, en conséquence de l'opération, des recettes de plus en plus importantes, qui viendraient atténuer sa dépense.

Les résultats de la réfection, loin d'être à longue échéance, seraient effectivement acquis au fur et à mesure que celle-ci se poursuivrait. Les intéressés en bénéficieraient sans délai et l'État, lui-même, les pourrait utiliser dès que l'opération serait complète dans une commune.

Qu'on tire donc de l'enquête actuelle tout ce qu'elle pourra donner, personne n'y saurait contredire; mais qu'on ne la considère pas comme suffisante pour écarter, ou même pour ajourner davantage la réfection du cadastre et l'établissement des livres fonciers.

1. Alfred Neymarck, *Rapport général fait à la commission extra-parlementaire du cadastre sur les travaux de la sous-commission des voies et moyens*, in-4°, 1904, Imprimerie nationale. — Voir aussi : *Finances contemporaines*, t. III *Questions économiques et financières*, p. 818 (cadastre et livres fonciers; les voies et moyens d'une grande réforme), in-8°, 1905.

*
* *

Contribution des portes et fenêtres. — Il ne semble pas qu'aucun argument rationnel puisse être mis en avant en faveur du maintien de la contribution des portes et fenêtres que la loi du 13 juillet 1892 a théoriquement supprimée depuis vingt ans, mais qui a continué jusqu'ici à être perçue, la loi ultérieure qui devait régler les détails d'exécution et organiser les taxes de remplacement n'ayant pas été faite.

Il y avait, à vrai dire, une difficulté presque insurmontable à résoudre, par suite de l'incidence de fait de cette contribution qui atteint dans une proportion qu'on ne connaît pas et qui varie du tout au tout selon les régions, tantôt les propriétaires, tantôt les locataires. Le projet d'impôt sur le revenu qui est actuellement étudié par une commission du Sénat paraît devoir solutionner la question en confirmant purement et simplement cette suppression, qui recueille, théoriquement toujours, l'assentiment général.

On a fait remarquer, en effet, que si la statistique des cotes des portes et fenêtres ne paraît avoir été jamais effectuée, il est facile de l'établir dès l'instant qu'on sait que cette contribution représente, en moyenne, 5 % du revenu net des propriétés bâties. Il suit de là que la moitié des cotes des portes et fenêtres sont inférieures à 2 fr. 50.

Sur 6.587.185 cotes foncières :

40.182	sont basées sur	un revenu net de	5 fr. et au-dessous;
173.831	—	—	5 fr. 01 à 10 francs;
792.192	—	—	10 fr. 01 à 20 francs;
2.006.303	—	—	20 fr. 01 à 50 francs.

L'intérêt que peuvent avoir les petits propriétaires à la suppression de cette contribution peut donc être considéré

comme insignifiant, et cet intérêt est nul pour les locataires appartenant à la classe peu aisée, les propriétaires ne leur réclamant cet impôt ni dans les campagnes ni dans les villes.

On aurait donc, en fait, le plus grand tort de donner suite à cette poussière de dégrèvement que procurerait la suppression de la contribution des portes et fenêtres, dont il faudrait, ensuite, récupérer par ailleurs le produit, qui, en chiffres ronds, dépasse 120 millions.

*
* *

Contribution personnelle-mobilière. — La transformation de la contribution personnelle-mobilière qui, on le reconnaît, est, le plus souvent, arbitrairement assise, paraît également devoir être réalisée dans le projet d'impôt sur le revenu soumis au Sénat.

Dans quelle mesure cette transformation est-elle vraiment désirable?

Personne, sans doute, ne conteste l'opportunité de remplacer les bases actuelles de l'assiette de cette contribution par celles que l'on suit dans la pratique, en les améliorant, d'ailleurs, si possible.

Mais les objections faites à la suppression de la contribution des portes et fenêtres se présentent avec une égale force lorsqu'on propose d'accorder sur cette contribution de larges exemptions à la base.

La réforme de la contribution mobilière est sans intérêt pour la population parisienne. Par suite de l'application du minimum de loyer, tous ceux inférieurs à 500 francs en sont affranchis. Sur 800.000 ménages, 230.000 seulement figurent sur les rôles, ce qui revient à dire que, sur 100 contribuables, 29 paient l'impôt et 61 ne paient rien.

Dans les autres communes, sur 10 millions de ménages, 8 millions sont assujettis à la contribution mobilière. Sur ces 8 millions, 1.300.000 paient senlement la taxe personnelle qui peut varier de 1 fr. 50 à 4 fr. 50, mais dont le taux est fixé au minimum de 1 fr. 50 dans plus de la moitié des communes.

Quant aux 6.700.000 contribuables qui sont, en outre, assujettis à la contribution mobilière, l'impôt qui vient pour eux s'ajouter à la taxe personnelle atteint le nombre suivant de personnes :

274.406	paient en plus de la taxe personnelle			2 fr. et au-dessous.
1.697.803	—	—	—	2 fr. 01 à 5 fr.
1.948.691	—	—	—	5 fr. 01 à 10 fr.
1.520.006	—	—	—	10 fr. 01 à 20 fr.

Il suit de là que plus de 3 millions de contribuables, en admettant que la nouvelle taxation ne les atteigne pas, bénéficieraient d'un dégrèvement de 1 fr. 50, et 5 millions de contribuables bénéficieraient de 2, 3, 4, 5, 10, 20 francs de dégrèvement.

Poussière de dégrèvement encore, on peut le dire, et cependant perte sérieuse pour les budgets.

*
* *

Contribution des patentes. — La contribution des patentes est un impôt sur les revenus professionnels basé sur les signes extérieurs.

Cette contribution serait certainement mieux répartie si elle reposait sur une imposition directe et immédiate des bénéfices nets du commerce et de l'industrie, mais cette imposition ne pourrait être basée que sur les déclarations des assujettis, ainsi qu'on procède en Italie pour l'impôt sur la richesse mobilière et, en Angleterre, pour l'*income-tax*.

Ce système serait difficilement admis dans notre pays, à raison de son caractère inquisitorial.

On a proposé de percevoir l'impôt sur les bénéfices bruts ou sur le chiffre des affaires; mais on a dû reconnaître que le chiffre des affaires ne peut donner lieu à aucune présomption légitime sur le chiffre des bénéfices. Ce serait là un procédé empirique qui ne présenterait aucun avantage par rapport aux errements actuellement suivis. Aussi la contribution des patentes, telle qu'elle est assise, est-elle, en somme, facilement acceptée et les chambres de commerce, dans un congrès récent, se sont, à l'unanimité, prononcées pour le maintien du régime en vigueur.

En ce qui touche l'assiette de cette contribution, on peut regretter qu'au nombre des éléments de taxation admis pour l'application du droit proportionnel, on comprenne dans tous les cas, comme élément de taxation, le montant total du loyer d'habitation. En procédant ainsi, on surtaxe les familles nombreuses, tandis que les ménages n'ayant pas ou ayant peu d'enfants et les célibataires se trouvent favorisés. Il serait certainement opportun de faire intervenir pour la fixation de la quotité imposable, au moyen d'un coefficient à déterminer, le nombre des enfants à la charge du chef de famille patenté, occupant avec lui les locaux considérés.

On pourrait tout au moins, selon qu'on admettrait un ou deux échelons, diminuer de la moitié ou du tiers le droit proportionnel, qui serait majoré, par contre, pour les patentés célibataires.

TAXES ASSIMILÉES AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Ces taxes, dont le rendement est, pour la plupart, peu élevé, n'ont fait l'objet d'aucune observation particulière.

ENREGISTREMENT.

Droits sur les mutations. — Les questions que soulève l'application des droits sur les mutations ont tout particulièrement retenu l'attention de l'Académie. Ces droits ne représentent pas moins de 80 % de l'ensemble des droits d'enregistrement : ils se répartissent presque également en *1910* entre les mutations à titre onéreux et les mutations à titre gratuit (273 millions 8 et 278,3[1]).

*
* *

Mutations à titre onéreux. — Le produit des mutations à titre onéreux est fourni par les biens meubles à concurrence de 109 millions, dont 84,2 par les valeurs mobilières, et de 164,1 par les immeubles. Il serait intéressant de déterminer la valeur respective des biens de chaque catégorie assujettis à l'impôt et d'en dégager la charge exacte. Cette opération n'est pas possible par suite du mode différent d'application des droits.

On sait qu'il a été taxé, en *1910*, 32 milliards 15 millions 3 de valeurs mobilières et 2 milliards 507 millions 8 d'immeubles, mais on ne peut tirer de ces constatations aucune indication. Pour les immeubles, en effet, les droits sont liquidés sur des mutations effectives, tandis que, pour les valeurs mobilières, la taxation saisit, d'une part, 832 millions 1 de titres nominatifs (français) ayant fait l'objet de transferts ou de conversions réellement effectués, et, d'autre

1. Cette proportion se trouve, dès maintenant, très sensiblement modifiée par suite des majorations que la loi de finances du 8 avril 1910 a fait subir aux tarifs des donations et des successions, dont le plein effet ne s'est pas encore produit.

part, 31 milliards 183 millions 2 de titres (23 milliards 940 millions 6 de titres français au porteur et 7 milliards 242 millions 6 de titres nominatifs ou au porteur étrangers), non plus à raison de leur transmission, mais de leur circulation, ces titres payant, en fait, au moyen d'une sorte d'abonnement, les droits de transferts qui leur incomberaient si leur transmission était susceptible d'être constatée.

On n'a, dans ces conditions, aucune base pour déclarer que les transmissions de valeurs mobilières ou les mutations d'immeubles sont ou ne sont pas plus ou moins imposées les unes que les autres; il ne semble pas qu'il y ait, avec les seules données actuelles, un moyen quelconque de solutionner le problème[1].

On peut, tout au plus, constater que les valeurs mobilières accusent un mouvement ascensionnel constant, les capitaux taxés passant de 8 milliards en *1869* à 10 milliards en *1875*, 15 milliards en *1880*, 32 milliards en *1910*, tandis que le mouvement de la propriété foncière demeure stationnaire, les mutations accusant 2 milliards 1/2 en *1869* et *1910* avec des variations intermédiaires en plus (2 milliards 6 en *1880*) ou en moins (2 milliards 1 en *1900*).

Les lois de 1900 et de 1905 ont déjà modifié très heureusement le régime des mutations immobilières en proportionnalisant exactement l'impôt à leur importance; elles ont fait disparaître des inégalités criantes, mais elles n'ont apporté aucune atténuation aux charges qui pèsent sur ces mutations, ces réformes ayant dû se suffire à elles-mêmes.

Il serait certainement très désirable que les mutations immobilières fussent détaxées dans une mesure aussi large que le permettraient les disponibilités budgétaires.

1. A propos de la taxation des valeurs mobilières, voir *infra : Taxe sur le revenu.*

C'est ainsi qu'on pourrait, dès maintenant, uniformiser, à la fois, le mode de détermination de la valeur imposable (forfaitaire, on l'a vu, en matière d'échange) et les tarifs, dont le taux serait, par ce fait même, légèrement abaissé, sauf à le réduire ultérieurement, au fur et à mesure des possibilités, jusqu'à 3 % par exemple[1].

Toutefois, à cette détaxe directe du droit de mutation, la suppression préalable des droits d'enregistrement et de timbre qui atteignent les quittances de prix de vente ou les mainlevées qui s'y rapportent, paraît devoir être utilement préférée. Par ce moyen, en effet, on assurerait, au point de vue civil, l'exécution régulière des contrats, les parties n'ayant plus à compter avec ces frais accessoires qui les amènent, malgré les inconvénients multiples qui en peuvent résulter, à indiquer comme payés, au moment de la passation de l'acte de vente, des prix qui ne le sont, en fait, qu'après l'accomplissement des formalités nécessaires[2].

La détaxe des mutations immobilières à titre onéreux ne saurait être poursuivie concurremment avec la réduction de la contribution foncière; on a émis l'avis, au contraire, que c'est à cette contribution qu'il faut demander les ressources indispensables pour réaliser l'affranchissement des mutations dont il s'agit. La contribution foncière mieux

1. On a fait remarquer, au cours de la discussion, que la surtaxe de 31 cent. 1/4 %, qui frappe, sans raison aucune, les ventes judiciaires, devrait être supprimée, même sans compensation. On ne s'explique pas, en effet, cette perception qui atteint justement des transmissions intéressant des mineurs ou des incapables et pour lesquelles l'impôt est perçu, sans fraude possible, sur les prix réels auxquels les enchères ont été tranchées.

2. La perte qui en résulterait pour le Trésor ne dépasserait pas 3 millions, si la suppression était pure et simple. Elle trouverait sa compensation dans la quotité du droit de mutation si, avant de déterminer celui-ci, on en faisait état.

aménagée, plus exactement répartie, est susceptible, sans surcharger les contribuables, de fournir un supplément de recettes très appréciable.

*
* *

Mutations à titre gratuit. — La loi de 1901 a réalisé, en matière de droits de mutations par décès, deux réformes très intéressantes et depuis longtemps réclamées : la déduction du passif successoral pour la fixation de la valeur imposable et la détermination exacte de cette valeur lorsque la propriété se trouve démembrée par suite d'usufruit.

On peut, sans doute, demander que certaines catégories de passif qui ne sont pas actuellement déductibles, soient admises à déduction, — les frais de dernière maladie et les frais funéraires notamment, — mais ce ne sont là que des améliorations de détail.

Quant à la détermination de la valeur imposable d'après l'âge de l'usufruitier, elle constitue une détaxe importante et qui n'a donné lieu, dans l'application, à aucune critique.

Les tarifs de 1901, qui ont fait entrer pour la première fois la progression dans notre législation fiscale, étaient déjà élevés; ils ont été facilement acceptés néanmoins parce qu'ils étaient la rançon de la déduction du passif et du nouveau mode de détermination de la valeur imposable des usufruits. Ceux de 1902, ne jouant que pour les très grosses hérédités, sont passés inaperçus. Par contre, ceux de 1910 sont jugés tout à fait excessifs. L'assimilation aux étrangers des collatéraux au 5e et au 6e degrés, qui représentent une parenté encore très réelle et très agissante, a paru exorbitante. Le tarif de 15 % à la base entre étrangers a pu être considéré comme d'autant plus exagéré que les legs au-dessous de 2.000 francs ont, le plus souvent,

un caractère de bienfaisance et qu'ils devraient être, au contraire, assimilés à ceux faits, dans les mêmes conditions, aux établissements publics et supporter un droit réduit.

L'opinion contraire a cependant trouvé un défenseur, qui a soutenu le bien fondé de l'assimilation prononcée par la loi de 1901, admettant, toutefois, un tarif plus réduit pour les collatéraux qui tireraient leurs droits de dispositions testamentaires.

On peut affirmer d'ailleurs, d'une manière générale, que l'impôt est déjà élevé toutes les fois qu'on ne peut en acquitter le montant sur son revenu. Or, sauf en ligne directe pour les petites et moyennes hérédités, tel est actuellement le cas; pour les autres transmissions, les droits atteignent trois, quatre et cinq fois le revenu annuel. Le législateur a pensé qu'il pouvait taxer sans compter parce qu'il frappait la richesse acquise, comme si la richesse acquise était une richesse immobile, comme si elle ne se transformait pas sans cesse, comme si elle n'était pas génératrice d'une nouvelle richesse.

Cette surélévation des droits vient d'avoir une répercussion, sinon imprévue, du moins regrettable à divers points de vue. Pour les successions ouvertes à partir du 1er juillet 1912, la loi de finances du 13 juillet 1911 a admis, sous certaines conditions, les bénéficiaires à acquitter, sur leur demande, les droits sur les mutations par décès par termes semestriels dont le nombre varie suivant le taux des droits.

Cette disposition a été combattue très énergiquement par le ministre des finances, mais sans succès.

Le parlement paraît avoir été guidé, en la circonstance, par l'intérêt que lui a paru présenter le système nouveau pour les petites hérédités; mais ce sont justement celles-là qui éprouveront les plus grandes difficultés pour fournir les garanties qui leur permettraient d'en profiter.

L'avantage que les contribuables retireront du fractionnement demeure d'autant plus problématique que l'administration s'est toujours montrée très large dans l'admission des demandes de prorogation de délai, et cela sans réclamer les garanties particulières que la généralisation du système rendra indispensable d'édicter et, par suite, une ingérence dans les affaires privées des contribuables que ceux-ci ne tarderont pas, sans doute, à trouver peu supportable.

Ce qui est certain, c'est le trouble apporté par cette mesure dans le rendement de l'impôt, au moins pour plusieurs budgets, et les complications d'application qui résulteront du nouveau régime.

L'élévation des droits ramène également l'attention sur une réforme demandée depuis longtemps déjà. C'est celle de la détermination de la valeur imposable des immeubles, obtenue actuellement au moyen d'une évaluation en revenu multipliée par un coefficient : 20 pour les immeubles urbains et 25 pour les immeubles ruraux. Il est de plus en plus indispensable de rechercher un mode de procéder faisant apparaître, comme pour les valeurs mobilières, la valeur exacte de cette catégorie de biens et qui paraît devoir être la valeur vénale. Les intérêts du Trésor devant être évidemment garantis contre des estimations insuffisantes, la question est complexe; elle n'en demande pas moins d'être résolue rapidement, l'élévation extrême des tarifs accentuant dans une proposition considérable les inégalités qui résultent du régime actuel[1].

1. La solution de cette question intéresse également les donations et les échanges.

*
* *

Taxes judiciaires. — La « réforme des frais de justice » ou, plus exactement, la « réforme des taxes judiciaires » a eu pour conséquence non seulement de proportionner très largement la charge de l'impôt aux litiges et aux procédures qui en motivent l'exigibilité, mais de les détaxer dans une mesure considérable, 20 millions environ.

Il serait désirable que cette réforme fût aujourd'hui complétée par la suppression des droits minima dont la perception pèse sur les petites affaires, suppression qui paraît pouvoir être facilement réalisée sans léser aucun intérêt, puisque ce serait là, simplement, un pas définitif dans la proportionnalité.

En *1910*, il a été perçu 2.542.500 francs sur 431.500 décisions judiciaires. Il serait légitime de conserver, comme salaire de la formalité, des droits fixes très légers qui pourraient être de 50 centimes (justices de paix et juridictions répressives); 1 franc (tribunaux civils et de commerce) et 1 fr. 50 (cours d'appel); on conserverait ainsi un chiffre de recettes de 330.000 francs, en chiffres ronds. La somme à récupérer serait, dès lors, de 2 millions 2; on l'obtiendrait facilement par une majoration des droits proportionnels à concurrence de 25 °/o, ce qui n'en exagérerait pas d'ailleurs les quotités.

Il serait expédient de profiter de ce remaniement pour bloquer les décimes avec le principal de l'impôt et arrondir les chiffres en plus ou en moins, de manière à faire disparaître les taux bizarres actuellement appliqués.

La loi de 1892 a consacré la « réforme des taxes judiciaires » qui, dans l'esprit de ses promoteurs, devait être le point de départ de la « réforme des frais de justice », la

principale assurément. Vingt années se sont écoulées sans que celle-ci ait abouti. On eut, sans doute, obtenu un résultat en sériant les questions et en les solutionnant successivement. L'Académie de législation est unanime à exprimer le désir que cette réforme soit enfin menée à bien par les pouvoirs publics.

*
* *

Formalités hypothécaires. — La loi de 1900 a remanié le régime fiscal des formalités hypothécaires, en vue également d'assurer une plus exacte proportion du quantum de l'impôt avec l'importance des affaires. On s'accorde à reconnaître qu'elle a donné d'excellents résultats.

La réalisation de la réforme hypothécaire, pendante actuellement devant le Sénat, entraînera évidemment des réformes fiscales plus étendues, mais qui ne seront complètes que lorsque la réfection du cadastre aura permis l'établissement de livres fonciers.

On a signalé, en passant, l'intérêt que présente, dès maintenant, un remaniement du tarif des conservateurs qui, comme l'impôt, devrait être rendu proportionnel.

TIMBRE.

En matière de timbre, les questions qui pouvaient se poser étaient trop nombreuses pour que la discussion en pût être utilement abordée. L'Académie n'a retenu qu'une observation d'ordre général qui s'applique à l'ensemble des actes assujettis au timbre de dimension [1].

1. A propos des valeurs mobilières, voir *infra : Taxe sur le revenu.*

La suppression du timbre pour les contrats soumis à la formalité de l'enregistrement a été amorcée par les lois de 1892, de 1900 et de 1905; mais, loin d'être complète, cette suppression constitue, au contraire, l'exception. Aucun argument sérieux ne pouvant justifier le maintien de cette double taxation, qui frappe une matière imposable unique, il conviendrait de généraliser la réforme et d'en poursuivre jusqu'au bout la réalisation. Il n'y a certainement pas de difficulté réelle à faire le départ des actes, documents et pièces pour lesquels la formalité de l'enregistrement est nécessaire, qui ne seraient plus timbrés, et de ceux qui, cette formalité étant reconnue inutile, continueraient à être timbrés, mais ne seraient plus enregistrés.

On procéderait, en même temps, à une péréquation convenable des droits.

IMPÔT SUR LES OPÉRATIONS DE BOURSE.

L'impôt sur les opérations de bourse est léger; mais sa perception, telle qu'elle est actuellement organisée, entraîne, pour les assujettis, des écritures multiples et coûteuses. Il paraît désirable de rechercher un mode de procéder qui, tout en assurant l'exacte rentrée de l'impôt, fasse disparaître ces inconvénients.

TAXE SUR LE REVENU DES VALEURS MOBILIÈRES.

Il a paru expédient de grouper ici les observations sur les valeurs mobilières, qui supportent, on l'a vu, les trois

impôts d'enregistrement, de timbre et sur le revenu, savoir :

	Valeurs françaises. — millions de francs.	Valeurs étrangères. — millions de francs.	Totaux. — millions de francs.
Droits de transmission	66,1	18,1	84,2
Droits de timbre	22,1	47,8 [1]	69,9
Taxe sur le revenu	90,5	15,4	105,9
Total général	178,7	81,3	261,0

Cette charge est considérable. Aussi la proposition qui a été récemment faite, de demander aux valeurs mobilières un gros appoint pour équilibrer la réforme des contributions directes, a-t-elle sérieusement ému les porteurs de titres. Plusieurs orateurs se font l'écho de leurs justes doléances et en montrent le bien-fondé.

En effet, si on applique la triple taxe à l'un des types les plus courants des titres à revenu fixe, l'obligation de chemins de fer de 500 francs, rapportant 3 °/₀, soit 15 francs, on dégage ainsi qu'il suit la charge annuelle que supporte ce titre :

	fr. c.
Droit de transmission de 25 centimes °/₀ sur le cours moyen de 425 francs	1,06
Droit de timbre d'abonnement de 6 centimes °/₀ sur le capital nominal de 500 francs	0,30
Taxe de 4 °/₀ sur le revenu de 15 francs	0,60
Ensemble	1,96

soit 3.92 °/₀₀ du capital, ou 13 °/₀ du revenu brut[2].

1. Dans ce chiffre global entre, pour 40 millions 3, le produit des droits sur les titres de rentes et effets publics des gouvernements étrangers, qui ne sont assujettis qu'à l'impôt du timbre.

2. Pour une obligation 2 1/2 °/₀, la charge annuelle ressort à 1 fr. 44 (94 centimes, pour la taxe de transmission, sur un cours moyen de 375 francs; 30 centimes, pour droit de timbre d'abonnement

Si on fait le même calcul pour la propriété immobilière, on constate qu'en tenant compte de la contribution foncière et, par analogie avec la taxe de transmission pour les valeurs mobilières, des droits de mutation à titre onéreux par la charge annuelle qu'ils représentent et qu'on peut évaluer, au plus haut, à 35 centimes °/₀ en admettant un intervalle moyen de vingt ans entre deux mutations successives[1], on arrive, pour les propriétés bâties, à un pourcentage de 8.27 (7.92 + 0.35), non de son revenu brut qui ne peut être dégagé, mais de son revenu net imposable, et, pour les propriétés non bâties, de 11.02 (10.67 + 0.35) au lieu de 14.94 °/₀ du revenu net des valeurs mobilières[2].

Le désavantage demeure donc, sans conteste, aux valeurs mobilières, qui devraient, au contraire, être imposées légèrement, puisqu'elles ne sont pas autre chose, en somme, que la mobilisation de titres de propriété, c'est-à-dire d'immeubles, de machines, d'outils, d'entreprises quelconques, qui ont déjà payé la totalité des droits que les entreprises privées paient elles-mêmes.

Quant aux valeurs étrangères, les défectuosités du régime qui leur est actuellement appliqué ne sont contestées par aucune personne compétente.

Le système de l'abonnement est tout particulièrement critiqué. Peut-être est-il difficile de le supprimer pour les

sur 500 francs; 50 centimes, pour taxe sur le revenu de 12 fr. 50), soit 2.88 °/₀₀ du capital, ou 11.52 °/₀ du revenu brut.

1. On ne possède pas de statistique fournissant des données convenables sur l'intervalle moyen qui s'écoule entre deux mutations successives à titre onéreux; on peut admettre le chiffre de 20 ans comme probable. Pour 30 ans, la charge annuelle tomberait à 22 cent. °/₀; pour 40 ans, à 17 cent. 1/2 °/₀; pour 50, à 14 cent. °/₀.

2. Résultat relatif fourni par la fraction $\frac{13 \times 100}{(100 - 13)}$.

sociétés déjà abonnées; mais il semble qu'on pourrait accorder aux sociétés nouvelles la faculté, soit de se placer sous le régime de l'abonnement tel qu'il est actuellement établi, avec l'engagement triennal du représentant responsable et la revision également triennale de la quotité imposable, soit d'opter pour l'acquittement immédiat des taxes fiscales sur une déclaration ultérieurement contrôlée et revisée, avec engagement du représentant responsable et revision périodique de la quotité imposable à de fréquents intervalles.

La substitution d'un tiers à la société qui a émis les titres à l'étranger a été également réclamée avec instance; elle paraît susceptible d'être admise, sous réserve de garanties à déterminer.

Mais ne peut-on aller plus loin, prendre des mesures plus radicales et admettre la substitution du titre à la société abonnée et au représentant responsable? Ne peut-on s'inspirer des résolutions prises par la commission du régime fiscal des valeurs étrangères[1] et autoriser dans cet objet, ainsi qu'on l'a judicieusement proposé, la création de sociétés de régie de valeurs mobilières, de comptoirs d'administration et de dépôts de titres, analogues aux *Administratie-Kantoren*, qui fonctionnent en Hollande, et qui, en échange de titres étrangers déposés dans leurs caisses, émettent des certificats représentatifs, munis de coupons et négociables, et nationalisent ainsi les titres étrangers?

On ne saurait méconnaître les avantages d'une semblable organisation qui pourrait être facilement adaptée à nos besoins fiscaux. Cette organisation réaliserait l'équilibre,

1. Alfred Neymarck, *Rapport général fait à la commission du régime fiscal des valeurs étrangères.* — Voir aussi l'étude sur les *Administratie-Kantoren*, dans *le Rentier*, 1910, pages 53 et 161.

l'équivalence fiscale entre les valeurs françaises et étrangères que commande notre législation. Cet équilibre pourrait être d'autant plus justement établi qu'il y aurait identité absolue de régime, puisque, au regard du fisc, les valeurs étrangères seraient transformées en valeurs françaises[1].

Cette transformation du régime fiscal des valeurs mobilières étrangères ne présenterait que des avantages. Elle attirerait en France un plus grand nombre de ces titres, nous procurerait ainsi sur l'étranger des remises de plus en plus importantes nous rendant tous les changes favorables et, en même temps qu'elle favoriserait les « placements étrangers », diminuerait le nombre des « placements à l'étranger » qui ont pour conséquence un exode particulièrement regrettable de nos capitaux.

Qu'il s'agisse des valeurs françaises ou des valeurs étrangères, on ne saurait apporter trop de prudence dans leur taxation, car c'est là une matière imposable infiniment délicate, émotive et fugace. On ne doit pas, non plus, perdre de vue la répercussion de cette taxation sur d'autres branches d'impôt, particulièrement sur les droits de mutation par décès.

DOUANES.

Quelques orateurs se déclarent partisans des droits protecteurs qu'ils estiment avantageux pour l'agriculture ; mais la plupart, au contraire, se plaisent à constater le mouvement de plus en plus marqué qui se manifeste dans le pays à l'encontre du protectionnisme. Largement convaincus des

1. Les titres des villes et provinces étrangères bénéficieraient, le cas échéant, de ces dispositions générales ; la question de l'assimilation pure et simple de ces valeurs aux fonds d'État demeure néanmoins posée.

inconvénients considérables de la protection[1], ils sacrifieraient sans hésitation, sur ce chapitre, une grande partie des encaissements du Trésor, pour ne retenir, ou à peu près, que le produit des droits fiscaux.

Les intérêts du Trésor ne se trouveraient nullement lésés, d'ailleurs, par la conclusion de traités de commerce à longue échéance assurant à la politique douanière une stabilité indispensable et des tarifs justement modérés, ni même par un retour plus absolu encore au régime libéral. Les déficits qui en résulteraient seraient rapidement compensés par suite des augmentations d'importation que provoqueraient les réductions de droits. De plus, grâce à un commerce plus actif et à une production agricole et industrielle plus intense, le budget verrait s'améliorer les produits d'autres branches de revenus et il encaisserait, au total, des sommes sensiblement plus importantes que celles que lui procurent actuellement les droits protecteurs.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

« Un ministre des finances, disait Gladstone, ne doit se brouiller ni avec les contributions directes, ni avec les contributions indirectes. » Cet aphorisme est aussi exact en France qu'en Grande-Bretagne; un budget aussi élevé que le nôtre doit nécessairement s'alimenter aux unes et aux autres. Ces deux catégories de contributions ont leurs avantages et leurs inconvénients; on peut médire plus volontiers des contributions indirectes, mais elles fournissent au budget un produit élevé, et ce qu'il faut rechercher, ce n'est pas leur remplacement, qui serait, au surplus,

1. Gustave Schelle, *le Bilan du protectionnisme en France*, 1912 (Bibliothèque de la Ligue du libre-échange).

irréalisable, mais l'amélioration de leur perception et leur meilleur rendement.

*
* *

Boissons. — Pour apprécier la charge exacte que supportent les boissons, il convient de faire masse des droits perçus au profit de l'État et des droits d'octroi prélevés par les communes.

Les chiffres de *1910* sont les suivants (en millions de francs) :

Catégories taxées.	Budget de l'État.	Budgets communaux (octrois).	Totaux.
Alcools	354,6	45,1	399,7
Bières	15,3	11,8	27,1
Vins, cidres, poirés et hydromels	73,9	24,1	98,0
Ensemble	443,8	81,0	524,8
Licences	37,0	1,2	38,2
Totaux	480,8	82,2	563,2

La comparaison de ces résultats avec ceux de 1900 pour les taxes d'État et de 1897 pour les octrois, permet de mettre en lumière les avantages retirés par les consommateurs des modifications apportées par ces lois à l'ancien régime des boissons.

Pour les contributions d'État, la détaxe accordée aux boissons hygiéniques se traduisait par une diminution de charges de 115 millions 8 qui, compensée par une augmentation de 45 millions sur les alcools et de 22,8 sur les licences, se fixe nette à 48 millions.

Pour l'octroi, les produits de *1897* et de *1910* accusent les chiffres suivants, en millions de francs :

Catégories taxées.	Droits perçus. 1897	Droits perçus. 1910	En plus à 1897	En moins à 1910
	—	—	—	—
Alcools	30,7	45,1	14,4	»
Boissons hygiéniques (bières, vins, cidres, poirés et hydromels)	109,5	35,9	»	73,6
Totaux et différences	140,2	81,0	»	59,2

Les boissons hygiéniques paient 73 millions 6 en moins; les alcools, 14.4 en plus; la diminution nette est de 59,2.

L'ensemble des détaxes procurées aux boissons hygiéniques par le régime nouveau se fixe à 107 millions 2; mais tandis que les communes créaient des taxes de remplacement pour 60 millions 3, couvrant largement la perte que supportaient leurs budgets sur les boissons, l'État abandonnait purement et simplement une recette de 48 millions.

La suppression du privilège des bouilleurs de crû était le complément nécessaire du nouveau régime, afin de faire rendre aux droits sur l'alcool tout ce qu'ils devaient donner; mais l'intérêt général a été sacrifié aux intérêts particuliers qui, par leur insistance, ont obtenu, au contraire, la consolidation de leur privilège par la loi du 27 février 1906. Cette suppression, en même temps qu'elle eût placé sur un pied d'égalité tous les contribuables, aurait assuré au Trésor un supplément de recettes de 100 millions (évaluation de M. Rouvier); soit, au lieu d'une perte de 50 millions, une plus-value de pareille somme.

Les nécessités budgétaires amèneront, sans doute, le législateur à supprimer, définitivement et radicalement, un

privilège contraire à l'égalité de tous devant l'impôt et que rien ne justifie.

*
* *

Transports. — La question de l'impôt sur les transports n'a été touchée que pour mettre en relief les résultats que peut produire un abaissement des tarifs, lorsqu'il est largement pratiqué.

Lorsque est intervenue la loi du 26 janvier 1892, qui a supprimé la taxe additionnelle édictée par celle du 16 septembre 1871, entraînant, en même temps, une réduction corrélative des prix de transports par les compagnies, l'impôt produisait 97 millions 2 (*1891*). En *1893*, les produits tombaient à 50,0; ils sont aujourd'hui (*1910*) à 85,7, chaque année accusant une plus-value par rapport à la précédente[1].

OCTROIS.

Si l'on médit largement des contributions indirectes, on ne se fait pas faute de reprocher aux octrois une improportionnalité qu'on déclare choquante; des inconvénients économiques qu'on dit considérables; des frais de perception qu'on assure exorbitants.

Ces critiques, qui s'appliqueraient d'ailleurs aussi bien aux contributions indirectes, sont certainement exagérées. L'octroi a le grand mérite d'être levé par petites sommes fractionnées; il ne porte pas sur les produits de consom-

1. La création des colis postaux, pour lesquels le droit de timbre a été fixé à 10 centimes, a eu également un effet très favorable sur le trafic. Pour la période *1890-1910*, l'accroissement est de 64.3 °/₀ pour les colis postaux, alors qu'il se chiffre seulement à 36.2 °/₀ pour les autres transports en grande vitesse et 12 °/₀ pour ceux en petite vitesse.

mation les plus essentiels, légalement exclus de toute taxation; il fait acquitter une partie des charges municipales par les touristes et les hôtes de passage; il assure le recouvrement des taxes indirectes perçues par l'État, en permettant de saisir la fraude à l'entrée des villes. Enfin, les frais de perception ne dépassent pas dans l'ensemble 11.32 %[1].

Il est plus facile, au surplus, de supprimer l'octroi que de le remplacer. On l'a bien vu en 1897 et 1900. Pour trouver les ressources nécessaires à un déplacement de 60 millions de taxes, on a dû en demander 45 à la propriété immobilière, déjà suffisamment taxée.

Pour remplacer les 269 millions 9 que les communes ont retiré des octrois en 1910, il faudrait faire encore appel à l'impôt direct, et c'est un mauvais système fiscal qui ne combine pas, dans de fortes proportions, l'impôt direct et l'impôt indirect et qui demande la plus grande partie de ses ressources à des impôts directs d'un taux excessif. On se trouve autrement amené à recourir à des taxes indirectes, ce qui n'est pas autre chose qu'un rétablissement des octrois sous un autre nom.

Cédant aux mirages de la théorie, une certaine école poursuit cependant cette suppression dont elle entend faire la règle, alors qu'en réalité les solutions, pour être exactes, sont nécessairement diverses. L'octroi n'est pas bon ou mauvais en soi; il est bon ou mauvais selon les conditions dans lesquelles il est établi. Si les matières imposées sont convenablement choisies, si les quotités des droits sont sagement modérées, si les frais de perception demeurent minimes, l'octroi n'aura que des avantages; dans tous les cas, il n'aura pas plus d'inconvénients qu'un autre impôt,

1. Paris, 11.22 %. — Marseille, 10.98 %. — Lyon, 12.47 %. — Bordeaux, 13.94 %.

et c'est tout ce qu'on peut lui demander, puisque on ne saurait avoir la prétention de soutenir que l'impôt, quel qu'il soit, est un bien.

POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES.

En matière postale, on constate que les résultats des abaissements de taxes réalisés de 1906 à 1908[1], dépassent 20 millions. A la fin de 1909, le développement général du trafic des postes, des télégraphes et des téléphones avait déjà permis non seulement de contre-balancer les conséquences de ces dégrèvements, mais encore de procurer au Trésor une plus-value appréciable de produits.

La question de l'abaissement à cinq centimes du tarif applicable aux cartes postales, demeure à l'ordre du jour et paraît devoir être favorablement solutionnée à bref délai.

Ces dégrèvements, qui profitent à tout le monde et particulièrement au commerce, sont excellents. L'administration s'attachera, sans doute, lorsque ses lignes seront en pleine exploitation, à procéder également à de sérieux abaissements de tarifs pour les communications télégraphiques et téléphoniques.

IMPOT SUR *le* OU *les* REVENUS.

Les échanges de vues qui se sont produits, en fin de séance, à propos de l'impôt sur *le* ou *les* revenus, ont permis de constater que la grande majorité de l'Académie de

1. Réduction à 10 centimes du tarif des lettres du service intérieur (L. 6 mars 1906); imprimés et échantillons (L. 30 janvier 1907); lettres pesantes à destination de l'étranger (L. 14 août 1907)); journaux et écrits périodiques (L. 29 avril 1908).

législation jugeait très problématiques, aussi bien pour le Trésor que pour les contribuables, les avantages de la substitution de cet impôt aux contributions directes actuelles; ils ont été trop rapides pour qu'on en puisse déduire l'orientation à donner à cet impôt, s'il est établi.

*
* *

Le système cédulaire a paru recueillir le plus de suffrages, parce qu'il présente le sérieux avantage de varier, selon les diverses natures de revenus, les modes de constatation et de perception et de leur appliquer des tarifs différents. Il aurait, en outre, celui de s'éloigner moins que tout autre du régime actuel, et c'est là un argument de fait dont il convient de tenir compte, le régime nouveau devant être d'autant mieux accepté que la transition aura été mieux ménagée.

Quant à la contribution personnelle-mobilière transformée en impôt complémentaire sur le revenu — la même chose sous une dénomination différente — qu'il peut être nécessaire d'y ajouter si l'impôt cédulaire est insuffisant à fournir un rendement convenable, en le mettant le plus possible en rapport avec les facultés réelles des contribuables, on en peut facilement concevoir et admettre le fonctionnement, à la condition qu'il soit réglé par des dispositions impératives, appliquées, dans des conditions identiques, à tous les contribuables, aussi bien pour la taxation que pour les exemptions (charges de famille, minimum d'existence, mais sans qu'il en résulte d'exemption totale, l'avertissement du percepteur devant être corrélatif au bulletin de vote de l'électeur).

De trop larges exemptions à la base, ainsi qu'on l'a proposé, exemptions qui profiteraient, pour un chiffre léger

d'ailleurs, à de très nombreux contribuables, auraient l'inconvénient considérable de rejeter sur les classes moyennes[1], de plus en plus surchargées, tout le fardeau de l'impôt, fardeau d'autant plus lourd qu'il se répartirait en un nombre beaucoup plus restreint de cotes.

La progression, qui aurait le même résultat, a été peu goûtée, les majorations successives apportées aux droits de mutation par décès permettant de craindre qu'il ne soit procédé de même en matière d'impôt sur le revenu. Des tarifs excessifs ne remplaceraient-ils pas, plus ou moins rapidement, ceux plus modérés admis au début pour faciliter le vote du système nouveau?

La déclaration contrôlée, comme en matière de mutations par décès, serait certainement la meilleure base de taxation, si tous les contribuables devaient la souscrire exactement et si l'administration pouvait n'exercer son contrôle qu'au moyen des documents émanant des intéressés et parvenus normalement à sa connaissance, sans aucune inquisition particulière et sans aucun arbitraire. Mais il semble difficile de réaliser ces diverses conditions et il paraît, quant à présent, préférable de s'en tenir au système indiciaire, sauf à admettre la déclaration facultative lorsque les intéressés pourraient justifier que les signes extérieurs, appliqués conformément à la loi, entraînent pour eux une taxation exagérée.

En tout état de cause, on ne devra pas demander aux taxes nouvelles un rendement supérieur à celui fourni par les taxes disparues : aussi bien les facultés des contribuables ont-elles une limite qu'on ne saurait dépasser sans danger.

1. Ce ne seraient pas les millionnaires, si haut qu'on les taxe, qui pourraient fournir la compensation. Il n'y en a pas, en effet, plus de 20.000 en France.

DÉPENSES PUBLIQUES.

La question des *dépenses publiques* n'était pas à l'ordre du jour. On a néanmoins fait remarquer, incidemment, que, suivant un usage constant, les lois de finances portent en premier lieu fixation des dépenses, puis des recettes. On a entendu montrer ainsi que l'impôt ne devait être consenti qu'à proportion des besoins constatés. Ce mode de procéder a, peu à peu, entraîné le parlement à arrêter les dépenses sans se préoccuper des disponibilités et à voter ensuite, coûte que coûte, les augmentations de ressources réclamées par l'équilibre budgétaire. Ne conviendrait-il pas de procéder à l'inverse, comme un simple particulier soucieux de sa situation, de fixer d'abord les recettes et d'y mesurer ensuite les dépenses? On serait ainsi, comme le voulait Léon Say, ramené à considérer « qu'il ne suffit pas qu'une dépense soit utile, nécessaire même, pour l'effectuer, mais qu'il faut la pouvoir faire ».

On a rappelé, enfin, l'opinion émise un jour à la Chambre des députés par M. Rouvier, que « la meilleure des réformes fiscales, c'est d'arrêter le flot montant des dépenses ». Il n'est pas douteux que, sans attendre de la compression des dépenses des résultats aussi considérables que beaucoup de personnes pourraient le penser, à raison des crédits indispensables pour la dette et la défense nationale, on en obtiendrait de très appréciables par une revision très serrée de l'ensemble des dépenses; par une réforme administrative qui ferait disparaître les circonscriptions territoriales qui n'ont plus aujourd'hui leur raison d'être; en faisant, enfin, sortir du budget tous les intérêts privés qui ont réussi à s'y tailler une part.

ANTONIN DELOUME

DOYEN HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE,
SECRÉTAIRE PERPÉTUEL DE L'ACADÉMIE DE LÉGISLATION,
MAINTENEUR DES JEUX FLORAUX, ETC.

PAR M. JOSEPH BRESSOLLES

L'Académie de législation tient à honneur et regarde comme un devoir d'être la première des Sociétés savantes de Toulouse qui paie à la mémoire de M. Antonin Deloume son tribut d'hommages et de regrets. C'est à l'Académie de législation qu'il appartint le plus longtemps, c'est d'elle qu'il apprit d'abord à connaître les charmes de la vie académique, c'est elle enfin qui, plus que d'autres, excita son intérêt et bénéficia de son zèle et de son dévouement. « C'est à nous qu'il appartient surtout », a pu dire un de nos présidents[1]. Nul ne sera surpris dès lors si, comme dans un cortège funèbre les parents les plus rapprochés, nous demandons à prendre le pas sur les autres compagnies.

En me désignant pour être son interprète, l'Académie n'a pas choisi celui qui pouvait, avec le plus d'autorité, parler en son nom; elle s'est souvenue des rapports d'intimité qui avaient uni depuis bien des années la famille de M. Deloume et la mienne et elle a pensé que, l'ayant vu de plus près, je pourrais sauver de l'oubli quelques traits

1. *Recueil de l'Académie de législation,* t. XLVI, p. XCIII.

moins connus. Ma reconnaissance est grande de pouvoir prolonger ainsi une vie commune qui m'était bien précieuse; mais je crains de ne pas remplir aussi bien que je l'aurais souhaité la douce et honorable mission qui m'a été confiée. En tout cas, ce ne sera pas le cœur qui aura manqué à l'ouvrier.

De longtemps je n'oublierai pas l'émotion profonde, la douleur poignante que je ressentis lorsque, le 10 janvier 1911, au moment où je venais d'apprendre la mort tout imprévue de M. Deloume, je franchis le seuil de l'hôtel d'Assézat et de Clémence Isaure. Tandis que le poète reproche à la nature de toujours sourire, indifférente à nos tristesses, il me sembla que la belle demeure de nos Académies était comme enveloppée d'un voile de deuil. Celui qui, pendant plus de quinze ans, y avait apporté vie et activité ne devait plus y revenir.

Mon émotion fut partagée par tous ceux qui avaient approché M. Deloume. La ville entière s'y associa; l'imposante cérémonie des obsèques en fut la preuve touchante.

Loin d'affaiblir ce sentiment, le temps l'a rendu plus fort, montrant chaque jour plus grand le vide laissé par cette mort; moi-même, qui croyais bien le connaître, en étudiant de plus près la vie et les travaux de celui que nos yeux n'apercevront plus, j'ai senti mes regrets augmenter car il me semble l'avoir mieux compris.

Et pourtant, si justifiée qu'elle soit, ce n'est pas à la douleur seule qu'il convient de se livrer; elle risquerait de nous rendre infidèles aux directions de notre cher secrétaire perpétuel. Si je réussis à le faire revivre quelques instants parmi nous et à présenter le tableau des belles et bonnes actions qu'il a accomplies, nous nous sentirons le désir d'honorer sa mémoire par un renouveau d'ardeur scientifique; nous montrerons ainsi que les exemples qu'il

nous donna ne sont pas demeurés stériles. Volontiers je fais miennes, en les appliquant à M. Deloume, les lignes que, à l'occasion de la mort du général Charrette, le colonel Rousset écrivait : « Quand un homme, au cours d'une vie longue et pleine, a gardé intacte la fidélité à son idéal, quand il a constamment marché dans la voie droite où le guidaient la loyauté, le patriotisme et l'honneur, il n'emporte pas seulement des regrets dans sa tombe; il est comme un exemple vivant qui se perd [1]. » Tâchons, ajouterai-je, de le conserver le plus possible parmi nous.

Vous n'attendez pas de moi le portrait de M. Deloume; à quoi bon? De longtemps, nous n'oublierons cet homme dont l'âge n'avait ni courbé les épaules ni altéré l'humeur enjouée. Les traits avaient conservé toute leur finesse et ils s'éclairaient du plus gracieux des sourires. Vous abordait-il, on eût toujours dit qu'il avait une bonne nouvelle à vous apprendre et qu'il était pressé de vous associer à la joie qu'elle lui causait. Ne cherchant qu'à être agréable aux autres et jugeant chacun d'après lui-même, il ne savait pas ou plutôt il ne voulait pas concevoir le moindre soupçon. Est-ce donc une faiblesse? Jules Lemaître ne l'a certainement pas pensé quand, à l'inauguration du monument élevé à Meaux en l'honneur de Bossuet (29 octobre 1911), il a dit du grand orateur : « Il semble avoir été sans défiance et parfois crédule aux hommes; il ne les a pas connus à la façon d'un La Bruyère ou d'un Saint-Simon. »

Le successeur à l'Académie française du cardinal Mathieu a dit de lui : « Ce fut un homme heureux; il eût rencontré la mauvaise fortune qu'il lui aurait sûrement fait bon visage; il ne rencontra que la bonne [2]. » En lisant ces

1. *Revue française*, 23 octobre 1911.

2. Réception de Mgr Duchesne, 26 janvier 1911.

paroles prononcées peu de jours après la mort de M. Deloume, il me parut qu'elles le dépeignaient à souhait.

Si l'existence de chacun a un caractère qui la distingue des autres, il me semble qu'on peut dire de M. Deloume qu'il fut l'homme toujours et à tous égards parfaitement heureux.

De ses joies, je dois taire les meilleures, afin de ne pas troubler le deuil de ceux à qui il les dut : ils ne demandent qu'à pleurer et à se souvenir. Mais si je laisse de côté l'intimité du foyer pour jeter mes regards sur la vie publique de M. Deloume, je constate que rien ne lui manqua : ni les succès, ni les honneurs, ni la considération, ni même la richesse. Succès, honneurs, richesses sont-ils donc nécessairement suivis du bonheur? L'expérience humaine a répondu depuis longtemps; au *Vanitas vanitatum* du plus riche des monarques fait écho le vers du poète :

> Ni l'or ni la grandeur ne nous rendent heureux!

Mais le cœur de M. Deloume lui avait révélé le secret que tant d'autres cherchent en vain. La bouche qui ne trompa pas a laissé tomber cette parole : il y a plus de joie à donner qu'à recevoir [1]. La jouissance égoïste est impuissante à satisfaire; elle amène « les soucis, les soupçons, les alarmes vaines »; souvent elle laisse des regrets. Mais associer les autres à ses joies, posséder pour donner, c'est accroître son bonheur de tout celui qu'on procure aux autres et, par une disposition particulière, à laquelle la Providence ne peut être étrangère, c'est s'en assurer la jouissance contre les coups du sort. Heureux parce que généreux, tel se montra

1. *Oportet meminisse verbi Domini Jesu quoniam ipse dixit : beatius est magis dare quam accipere* (Actes des Apôtres, XX, 35).

toujours M. Deloume; tel nous le trouverons dans tout le cours de sa vie.

A l'Académie de législation nous cherchons surtout à rappeler ce que fût M. Deloume comme juriste. Nous pouvons constater que, par droit de naissance, il appartenait au monde du droit. Son père, Bruno Deloume (le nom est encore, vous le savez, dignement porté), était avoué à la Cour d'appel; son amour de la justice, de l'ordre, de la correction en toutes choses l'avait fait surnommer par ses amis *La Règle.* Le frère de son père, J.-B. Deloume, était avocat occupé et suppléant à la Faculté de droit; ses petits-fils continuent, au barreau de Foix et à notre École de notariat, les honorables traditions de sa famille.

M. Bruno Deloume mourut jeune et son fils dit un jour[1] à l'Académie comment sa pieuse mère, ayant la charge de trois fils à élever, fut aidée dans sa tâche par mon grand-père, ami intime de son mari et qui appartenait aussi au monde du Palais[2]. Vous savez par quelles consolations et quelles joies les trois frères ont acquitté leur dette de reconnaissance envers leur mère et je puis ajouter envers leur subrogé tuteur.

Mme Deloume, tenant à faire de ses enfants non seulement des hommes, mais surtout des chrétiens, confia leur éducation aux PP. Jésuites qui venaient de fonder à Toulouse l'école libre Sainte-Marie. Notre confrère y puisa une foi éclairée et agissante; il y apprit à aimer les belles-lettres, notamment la langue latine qui devait tant lui servir dans ses études postérieures, et il y contracta des amitiés

1. Notice sur M. Gustave Bressolles (*Recueil de l'Académie*, t. XVII, p. 29).

2. Jean-Pierre Bressolles, vice-président du Tribunal de 1re instance de Toulouse, administrateur des hospices.

qu'il a fidèlement entretenues jusqu'à sa mort. Appréciant de jour en jour davantage tout ce qu'il devait à ses anciens maîtres, toute occasion lui était bonne pour leur témoigner son attachement et sa reconnaissance. Il les leur montra surtout en restant toute sa vie le catholique instruit et convaincu, fidèle à la pratique de sa religion, affirmant très haut ses convictions; nos *Recueils* en contiennent l'expression réitérée [1].

Les études classiques achevées, M. Deloume hésita avant de prendre la première inscription à la Faculté de droit; pendant une année, il suivit les cours de l'École de médecine. Ses instincts généreux lui avaient présenté la carrière médicale comme celle où tous les jours on peut se dévouer pour les autres. Il s'efforçait, d'ailleurs, ainsi d'être agréable à sa mère, fille, sœur et nièce de médecin. Sa nature délicate et impressionnable ne put s'accommoder des travaux de l'amphithéâtre et il vint à la Faculté de droit où son frère aîné, licencié depuis peu de temps, travaillait, sous la direction de M. Prosper Timbal, à acquérir la confiance des plaideurs, qu'il devait si bien mériter plus tard.

A ce moment, l'enseignement du Droit, déjà vieux d'un demi-siècle, était en train de modifier ses allures et de perfectionner ses méthodes. Au lendemain de la loi du 30 ventôse an XII les chaires rétablies furent parfois confiées à des professeurs improvisés, et il nous arrive de sourire en entendant rappeler d'eux quelques traits, légendes ou histoires. Mais les temps étant devenus plus calmes, un esprit nouveau allait se manifester. Un de nos correspondants, ancien élève de M. Deloume et aujourd'hui professeur à la Faculté de droit de Grenoble, vient de nous en montrer les premiers symptômes dans l'œuvre de *la Thémis* [2]. A Toulouse, cet

1. Voir, notamment, t. XXIV, p. 553; 2e série, t. V, p. 5.
2. *Recueil de Législation* (2e série), t. VII, p. 173 et suiv.

esprit nouveau s'affirma par la création de l'Académie de législation. Le vénérable M. Molinier raconta un jour à l'Académie la première confidence que lui fit M. Bénech de son projet d'établir à Toulouse une Société vouée exclusivement à l'étude du Droit [1]. On ne peut exprimer en termes plus heureux l'ardeur scientifique qui animait les deux interlocuteurs et qui fut partagée par tous ceux, magistrats, avocats ou professeurs, qui donnèrent aussitôt leur adhésion. Des maîtres, l'enthousiasme se communiqua aux disciples; un de nos présidents nous rappelait naguère l'adresse de félicitations respectueuses et de remerciements que l'Académie reçut des meilleurs parmi les étudiants en Droit [2]. Le Droit leur était montré avec son caractère scientifique et son importance sociale; ils pouvaient en suivre les développements à travers les âges et en comparer chez les différents peuples les expressions variées.

M. Deloume fut vite conquis; il s'efforça de tirer bon profit des leçons de ses maîtres, mais, suivant sa règle invariable de conduite, il ne se reconnut pas le droit de recevoir sans donner largement. En retour du dévouement que ses professeurs lui prodiguaient, il leur voua le plus profond des attachements. Il me suffit d'ouvrir nos recueils pour en avoir la preuve. Puis-je taire ma reconnaissance pour l'hommage ému qu'il rendit au nom de l'Académie à la mémoire de mon père, son professeur de Code civil [3]? Il y a quelques mois à peine, son professeur de Droit romain, M. Gabriel Demante, mourait plein de jours et de mérites, et, pour exprimer sa douleur et la nôtre, il savait trouver les termes les plus touchants [4].

1. *Recueil de l'Académie de législation*, t. XVI, p. 7.
2. *Recueil de Législation*, 2e série, t. V, p. *63*.
3. *Recueil de l'Académie de législation*, t. LVII, p. 29.
4. *Recueil de Législation*, 2e série, t. V, p. *34*.

Mais, il ne l'ignorait pas, la plus douce des récompenses pour le professeur est le succès de ses disciples. Moins par ambition que pour faire honneur à ses maîtres, M. Deloume eut à cœur de se placer parmi cette élite d'étudiants que, dans un de ces mots heureux dont il était coutumier, M. Delavigne, l'éminent doyen de la Faculté des lettres, appelait les patriciens de l'intelligence et du travail.

Parmi les concours des Facultés de droit, celui qu'a établi l'ordonnance du 17 mars 1840, entre les aspirants au doctorat et les jeunes docteurs, a une importance particulière. Par le long temps accordé aux candidats, il leur permet plus que tous les autres de faire preuve des connaissances acquises, d'affirmer leur talent d'exposition, de présenter leurs idées personnelles. L'Académie a été fière de posséder pendant de longues années M. Saturnin Vidal, celui qui, le premier, obtint devant la Faculté de droit de Paris la médaille d'or du doctorat. En 1863, la Faculté de Toulouse avait proposé et le Ministre de l'Instruction publique avait accepté comme sujet d'étude *le concours de différents faits punissables et la récidive*. C'est ce même sujet qui avait valu à M. de Savigny son titre de docteur. En ce temps-là les récompenses universitaires étaient l'objet d'ardentes convoitises, on les regardait comme les meilleures garanties des succès et nombreux étaient ceux qui les recherchaient. Que les temps sont changés! Si M. Deloume obtint le premier rang, ce ne fut qu'après une lutte des plus sérieuses contre des rivaux bien armés. S'il leur fut préféré, c'est qu'à une documentation trop touffue il avait préféré la netteté, ce vernis des maîtres, dit Vauvenargues. Sa personnalité s'était bien affirmée et il avait montré une maîtrise et une maturité qui rallièrent tous les suffrages.

La première médaille d'or ainsi gagnée ménageait à M. Deloume sa première rencontre avec l'Académie de

législation; il devenait son justiciable pour le concours établi par le Ministre de l'Instruction publique entre les premiers lauréats des Facultés de droit. Depuis l'arrêté ministériel du 30 mai 1855, l'Académie avait déjà sept fois exercé la haute juridiction dont elle est investie et, une fois seulement, le lauréat de Toulouse avait été préféré à ses concurrents. M. Deloume devait donner à ses maîtres la grande joie d'un nouveau triomphe. Ici encore la victoire lui fut chaudement disputée par des mémoires couronnés à Grenoble, à Poitiers et à Rennes; le rapport si précis, présenté à la fête de Cujas de 1864, par M. Faure d'Avignonet, président de l'Académie, montre avec quelle conscience avaient été examinés ces quatre travaux. Sortir vainqueur d'une pareille lutte n'en était que plus méritoire; le jeune lauréat se réjouit surtout d'avoir pu montrer à ses maîtres le profit qu'il avait retiré de leurs leçons.

Les lauréats de la plus belle de nos récompenses ne nous laissent pas indifférents; nous les suivons avec le plus sympathique intérêt dans les diverses carrières par eux embrassées. Après son triomphe, M. Deloume ne devait plus être étranger à l'Académie. Elle le suivit avec satisfaction. La juridiction si intéressante des prud'hommes lui fournit l'occasion d'appliquer ses connaissances juridiques en se l'attachant comme secrétaire. C'est là, se plaisait-il à dire, qu'il avait appris à connaître les ouvriers et à les aimer. Se dévouant comme il savait le faire, c'est-à-dire ne ménageant ni son temps ni sa peine, il y mérita l'estime et l'affection de l'homme de bien dont il fut le collaborateur et qui devait rester son ami, j'ai nommé Th. Ozenne.

De ce rapprochement avec les ouvriers, M. Deloume tira l'idée d'une thèse de doctorat qui fut très remarquée et qui avait pour sujet : « Les droits et les obligations des ouvriers sous le point de vue de la loi civile » (1863). La

question des grèves y était abordée au moment où se préparait la loi du 25 mai 1864 et le juriste s'y affirmait comme l'économiste, réclamant le respect dû au contrat librement consenti. En se mêlant ainsi au monde de l'industrie, M. Deloume ne soupçonnait certainement pas qu'il se préparait à un enseignement que les programmes des Facultés de droit ne comprenaient pas encore. De 1880 à 1894, il a professé la législation industrielle avec un grand succès auquel n'étaient pas étrangères les connaissances pratiques acquises au Conseil des prud'hommes.

L'Académie accompagnait également de sa sympathie son lauréat dans sa laborieuse préparation aux épreuves du concours d'agrégation. L'un de ses membres les plus distingués, qui devait devenir bientôt secrétaire perpétuel, réunissait chez lui les candidats, mettant à leur service sa merveilleuse érudition et son inlassable dévouement. M. Paget et M. Deloume nous ont dit en termes émus quelle reconnaissance ils gardaient à la mémoire de Gustave Humbert. M'est-il permis de joindre ma voix à la leur? J'ai été l'un des derniers élèves de M. Humbert et j'ai pu apprécier sa science et l'affectueux intérêt qu'il témoignait à chacun. Pourquoi s'est-il laissé arracher à ses fonctions, à son Académie? Pourquoi n'est-il pas resté sourd à la voix de cette sirène qu'on nomme la politique? Il eût continué à enrichir notre Recueil de ses savantes communications et il eût achevé sa carrière entouré de l'estime et du respect de tous. *Trojaque nunc stares!*

Ce fut en 1864 que M. Deloume aborda le concours d'agrégation. Si j'ajoute que dès cette première épreuve il fut déclaré admissible alors qu'il avait pour rivaux des hommes qui ont acquis dans la science du Droit une grande autorité, je puis bien parler de succès. Deux anciens lauréats du prix du Ministre furent parmi les vainqueurs : MM. Bau-

dry-Lacantinerie, doyen honoraire de la Faculté de droit de Bordeaux, et Durand, professeur honoraire à la Faculté de droit de Rennes, ancien sous-secrétaire d'État, aujourd'hui président de la Chambre civile à la Cour de cassation. En 1866, M. Deloume était reçu agrégé.

Si l'Académie regretta de ne pas voir son ancien lauréat venir tout de suite à Toulouse, elle l'accompagna de ses vœux à la Faculté d'Aix en Provence (arrêté du 19 mai 1866). On raconte que Milon, exilé à Marseille, se félicitait de la condamnation qui l'avait frappé à cause des charmes de toute sorte qu'il trouvait à la mer et au ciel bleu. A Aix, M. Deloume n'oublia certainement pas Toulouse où il était tant désiré, mais il n'a jamais regretté les deux bonnes années qu'il y a passées et plus d'une fois, ici même, il s'est plu à en évoquer le souvenir. Si l'ancienne ville parlementaire, avec ses traditions romaines et ses vieux hôtels, séduisit son âme d'artiste, si elle offrit à son esprit, curieux de savoir, les collections d'une riche bibliothèque, elle lui procura des relations dont il sut apprécier le charme. A la Faculté de droit, le doyen était un Toulousain, fils de l'ancien doyen de la Faculté des lettres; à côté de collègues plus anciens qui lui furent particulièrement bienveillants, M. Deloume retrouva des camarades de concours, entre tous le savant M. Alfred Jourdan, dont il fut heureux de rappeler l'« accueil fraternel » quand il analysa devant nous l'ouvrage qui avait mérité, à l'Académie des sciences morales et politiques, un prix exceptionnel. Une élite véritable semblait à ce moment s'être donné rendez-vous à Aix, de sorte que rencontrer presque chaque jour les mêmes personnes sur le cours Mirabeau, comme il arrive dans les villes peu étendues, était un charme et non un déplaisir. C'étaient le savant abbé Boyer, qui allait être appelé au siège épiscopal

de Clermont et qui devait mourir cardinal-archevêque de Bourges; c'étaient, au parquet de la Cour, les deux avocats généraux MM. Boissard et Arthur Desjardins, dont la science et le talent de parole s'affirmaient déjà de la façon la plus brillante; c'était, à la Faculté des lettres, le doyen Bonafous, originaire d'Albi, presque un compatriote.

Aussi bien, les occupations professionnelles ne faisaient pas défaut au jeune professeur. Dès son arrivée à Aix, il dut pendant toute une année scolaire suppléer M. de Fresquet, professeur de Droit romain, malade; l'année suivante, le professeur de Droit commercial le pria de le remplacer. Nous savons avec quel empressement et quelle délicatesse M. Deloume aimait à rendre service; il devait, dès le début de sa carrière, faire preuve de ses sentiments. De plus, la ville de Marseille avait demandé à la Faculté de droit d'Aix d'annexer à la Faculté des sciences un cours de Droit commercial pratique; cet enseignement fut confié à M. Deloume qui, grâce à son talent de vulgarisation, obtint un plein succès auprès d'un auditoire bien différent de celui de nos Facultés.

Si l'arrêté ministériel du 28 juillet 1868, qui appela M. Deloume à la Faculté de Toulouse, le combla de joie, ce ne fut pas sans un serrement de cœur qu'il quitta « le sol hospitalier de la Provence[1] »; ni le temps ni la séparation, nous dit-il, ne pourront détruire les amitiés qu'il y avait contractées; j'ajoute qu'il y laissait un ensemble de sympathies qui ne sont pas entièrement effacées et dont, ces toutes dernières années, j'étais heureux, revenant de Provence, de lui apporter l'assurance.

Si le retour à Toulouse ramenait M. Deloume auprès de sa vénérée mère, auprès de ses deux frères et de ses nom-

1. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. XXIV, p. 502.

breux amis, sa titularisation allait être retardée, le cadre des professeurs étant au complet. Il allait occuper cette situation que nos jeunes collègues ne connaissent plus, d'agrégé à la suite, sans enseignement personnel et avec la perspective d'être invité à remplacer, tout de suite et sans le moindre compte des spécialités, un professeur empêché. Vous n'attendez pas de moi l'appréciation d'un procédé dont, l'un des derniers, j'ai connu les vicissitudes. Trop optimiste pour ne pas voir surtout les bons côtés de toutes choses, M. Deloume attendit sans impatience onze années avant d'être pourvu d'une chaire magistrale. Les suppléances accidentelles, les conférences réglementaires ne suffisant pas à son zèle, il accepta la direction d'une conférence libre entre étudiants désirant s'exercer à l'art de la parole. De cette réunion sont sortis des avocats maîtres en l'art de bien dire, des hommes politiques qui ont occupé les situations les plus élevées; je pourrais prononcer des noms sans chercher hors des listes de l'Académie, mais je préfère laisser aux vivants le soin d'exprimer les sentiments qu'ils gardent à leur ancien maître; je ne citerai parmi ses disciples volontaires que notre cher et regretté Passama, dont il déclara être fier et à qu'il adressa, en notre nom, le plus touchant des adieux[1].

M. Deloume était à Toulouse depuis quelques mois à peine que l'Académie de législation s'empressa de lui ouvrir ses portes en le nommant associé ordinaire (7 avril 1869). Mais, vous le savez, tout succès, même le plus mérité, était pour notre confrère l'occasion non de s'enorgueillir mais de faire du bien. A l'honneur que venait de lui accorder l'Académie, il voulut répondre en multipliant en sa faveur les témoignages d'attachement. Il s'étudia à faire ressortir

1. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. I, p. XVIII.

les mérites de ses fondateurs, le caractère original de notre Compagnie, la première Société consacrée aux études de législation comparée. D'autres Sociétés venues après nous, disait-il, ont acquis très légitimement plus de célébrité. Il désignait ainsi, vous le comprenez, la Société de législation comparée. Qu'importe? ajoutait il. L'initiative toulousaine n'en est pas moins certaine et permet un rapprochement tout à l'honneur de notre ville. C'est aussi à Toulouse qu'en 1323 fut établie la plus ancienne des Sociétés littéraires. Henri de Bornier, prononçant, à la fête des fleurs, l'éloge de Clémence Isaure et supposant un dialogue à la façon de Lucien entre le fondateur de l'Académie française et la patronne des Jeux floraux, a pu faire dire à celle-ci :

— J'en fis une avant vous, cardinal Richelieu.

Je touche à un moment de la vie de notre confrère où les plus élémentaires convenances me demandent de taire des souvenirs qui lui étaient pourtant bien précieux. Il comprit qu'il n'avait pas le droit de laisser s'éteindre les nobles traditions de sa famille, et s'il ne m'est pas permis de dire les raisons personnelles qui lui firent choisir celle à qui il demanda de l'aider à les perpétuer, je puis bien ajouter qu'il fut particulièrement fier de devenir le fils de l'orateur éloquent, du grand financier, de l'homme politique honoré de tous les partis qui allait devenir le chef des catholiques de France. Mais au moment où allait se conclure une union où il trouvait autant de charmes que d'honneur, la guerre de 1870 éclata.

La famille qui allait devenir la sienne donna des soldats au pays envahi; elle lui donna également ce magistrat modèle de courage civique à la mémoire duquel je me reprocherais de ne pas rendre hommage dans une assem-

blée d'hommes qui professent la culte du Droit. M. Izoard, beau-frère de M. Chesnelong, était procureur général à Nancy. Ce fut sur ses réquisitions que la Cour rendit cet arrêt justement cité comme une des plus belles pages de nos annales judiciaires par lequel elle déclarait suspendre le cours de la justice, se refusant à prononcer des arrêts au nom des envahisseurs[1]. Peu de jours après, un train partait de la gare de Nancy portant en France des soldats allemands. Craignant un déraillement provoqué par un patriote, les autorités prussiennes contraignirent le procureur général, revêtu de sa robe rouge, à monter sur la locomotive afin de partager les risques que les ennemis de la France pouvaient courir.

Aux tristesses de la guerre devaient succéder les hontes de la guerre civile. Le 25 mars 1871, la Commune est proclamée à Toulouse. De longue date, l'armée du désordre s'était recrutée, des armes perfectionnées lui avaient été réservées et des exercices multipliés lui avaient donné une grande force. Les hommes d'ordre ne mesurent pas les dangers que peut leur faire courir cette organisation; ils se groupent dans les cours de l'arsenal, des fusils vieux modèle et des cartouches leur sont distribués et ils se chargent d'assurer le respect des lois en encadrant de jeunes soldats que les émeutiers espéraient voir mettre la crosse en l'air. Est-ce à la prudence qu'avaient obéi ces défenseurs improvisés du bon droit? Non certes, plusieurs, et j'en connais, ne savaient trop comment manier l'arme mise entre leurs mains. Plus haut que la prudence, le patriotisme avait fait entendre le cri d'alarme et ils étaient accourus. L'Académie de législation compte un grand nombre de ses membres parmi ses soldats d'un jour. J'en oublie

1. 8 septembre 1870; Sirey, 72, 2, 33.

probablement plusieurs, mais j'y vois encore, avec M. Deloume : MM. Rodière, Arnault, Bonfils, Rozy, Serville, Tournamille, Passama; mon père s'y trouvait également et je regarde comme un honneur d'avoir été associé à cette manifestation.

Au cours de cette inoubliable journée du 27 mars et pendant que sa compagnie gardait les abords du Pont-Neuf, une lettre fut remise à M. Deloume. D'une écriture ferme, sa fiancée le félicitait de remplir ainsi son devoir; après plus de quarante ans, j'ai encore présente l'émotion que me causa la lecture de ces quelques lignes, je me dis que la virilité n'est pas réservée au sexe qui se prétend fort.

Cependant, le calme étant revenu, notre confrère vit ses désirs les plus chers heureusement réalisés et je n'aurais garde d'insister sur son bonheur si je n'y trouvais l'occasion de rappeler une malice, bien innocente sans doute, que M. Deloume se permettait plus tard envers les membres de l'Académie qui venaient de contracter mariage. Un homme occupé n'a souvent que la soirée à passer en famille et il arrive parfois qu'aux doctes entretiens de nos réunions de quinzaine un nouveau marié préfère l'intimité de son foyer. M. Deloume, désireux d'assurer l'assiduité à nos réunions, accusait la jeune femme d'approuver, je n'ose dire d'être complice. Le comte Fernand de Rességuier, l'ami intime de M. Deloume, se plaisait à raconter l'histoire de cet académicien modèle qui, s'entendant reprocher par sa femme ses assiduités auprès de Clémence Isaure comme de véritables infidélités, n'avait que la ressource d'offrir à la pauvre délaissée le jeton de présence, véritable talisman, paix du ménage.

Ce talisman existait encore chez nous il y a quelques années; c'étaient de modestes médailles de bronze à l'effi-

gie de Cujas; des difficultés budgétaires les ont fait supprimer. M. Deloume eut-il à s'en servir? Je l'ignore, mais nos Recueils nous prouveraient au besoin qu'il ne cessa pas de travailler pour l'Académie.

Entre autres études, je signale celle qu'il consacra à la *Mise en demeure*, à propos de l'ouvrage que venait de publier son collègue et camarade d'enfance M. Paget[1]. Vous ne pouvez certainement vous défendre d'une émotion en entendant prononcer ce nom. L'hommage rendu à la mémoire de M. Paget est la dernière œuvre sortie de la plume de M. Deloume, et, lorsque cet éloge a été lu en séance publique, la mort avait réuni les deux amis.

La nomination de M. Humbert comme député à l'Assemblée nationale fut pour M. Deloume l'occasion de se voir confié un enseignement magistral qu'il devait conserver définitivement, comme professeur titulaire, après l'élévation de M. Humbert au poste de procureur général près la Cour des Comptes (1879). Dans l'intervalle il avait été chargé, pendant deux ans, du cours de Droit des gens. C'est au moment de ses débuts, comme chargé du cours de Droit romain, que j'eus la bonne fortune d'être son élève. Bien qu'il eût été formé par M. Humbert, M. Deloume ne suivit pas la méthode de son prédécesseur. Autant celui-ci était chargé d'érudition, autant son successeur s'efforçait de débarrasser ses explications de tout ce qui pouvait nuire à la limpidité de l'exposition. A l'accumulation des textes avec les variantes proposées, à la citation complète de toutes les monographies parues sur un sujet, M. Deloume préférait la lecture réfléchie d'un seul texte qui lui paraissait particulièrement caractéristique, plus désireux de mettre en relief un trait

1. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. XXIII, p. 84 et s.

de mœurs que de s'efforcer à concilier des solutions opposées. C'était surtout du point de vue philosophique qu'il étudiait le Droit romain, pensant que pour une législation morte et dont les applications pratiques étaient devenues l'exception, même dans les pays de droit écrit, il était surtout intéressant de mettre en lumière les principes d'éternelle justice. S'il voulait instruire ses élèves, il cherchait avant tout à former leur âme et leur cœur; entre lui et ses disciples il se créa un échange de sympathies qui lui assuraient dans tout notre Midi une autorité, une confiance, une affection juste récompense de ses efforts. Ces sentiments se manifestèrent en plus d'une occasion. Je rappelle, en particulier, la fête toute spontanée à l'occasion de la nomination de M. Deloume comme chevalier de la Légion d'honneur (1899); les étudiants lui offrirent une croix en diamants.

Attaché ainsi définitivement à notre Faculté, il tint, suivant son invariable procédé, à donner après avoir reçu. De cette Faculté, qui était pour lui l'*alma parens*, il voulut étudier les origines et suivre l'histoire dans le cours des âges jusqu'à nos jours, Il dressa la liste des professeurs et fit imprimer, avec la figure de Cujas au milieu, le grand tableau qui orne la salle des délibérations de la Faculté de droit et notre salle de réunions. Les recherches avaient été patientes et minutieuses; un peu plus prolongées elles auraient permis de compléter ou même de corriger certains détails. M. Deloume a reconnu lui-même ces lacunes; il avait eu hâte de faire paraître son travail, qui figura aux fêtes du centenaire de l'Université de Montpellier[1]. C'était pour lui l'occasion de rendre hommage aux anciens maîtres de notre vieille Université.

1. Faculté de Droit, *Centenaire de la réorganisation de 1805*, p. 25.

Obéissant aux mêmes pieuses préoccupations, M. Deloume réunit dans le salon de la Faculté de droit les portraits des professeurs, les ouvrages qu'ils ont publiés et, quand il le put, les cahiers et notes reproduisant leur enseignement. Pourquoi ne suivrions-nous pas cet exemple? L'Académie serait heureuse certainement de conserver les traits de ceux dont elle ne veut pas perdre le souvenir.

La Faculté n'absorbait pas l'activité intellectuelle de M. Deloume. En 1881, l'Académie des sciences morales et politiques lui décernait une mention très honorable pour un Mémoire sur l'extradition, et notre Académie écoutait avec intérêt, l'année suivante, une savante étude sur les principes généraux du Droit international en matière criminelle.

En 1884, président de notre Compagnie, il exprima de la façon la plus gracieuse, dans son Discours d'installation, le charme et le profit que chacun trouve à nos réunions. A la Fête de Cujas, il aurait dû rendre compte du concours pour le prix du Ministre. Je n'ai pas besoin de rappeler que, vingt ans auparavant, il avait obtenu cette haute récompense. Mais, en 1883, aucune des Facultés de droit n'avait décerné la première médaille d'or aux concours du doctorat. Le fait ne s'était jamais produit depuis 1855; nous devions le constater de nouveau en 1896, en 1907 et en 1908. Le rapport traditionnel devenait un procès-verbal de carence. Vous seriez surpris si j'ajoutais que votre président resta sur la note triste; il s'efforça d'expliquer, sinon de justifier, cette abstention, et, pour encourager les jeunes gens à ne pas déserter les tournois de l'esprit, il eut la délicate pensée de jeter un coup d'œil sur le passé pour montrer que les lauréats par nous distingués avaient répondu aux brillantes espérances qu'ils avaient fait conce-

voir. Il y aurait intérêt à mettre à jour cette statistique ; les conclusions n'en seraient pas différentes.

En 1887, une exposition artistique et industrielle était organisée à Toulouse. Pour constater le goût exquis qui présida à tous les détails de son installation, il me suffira de rappeler que le commissaire général était M. Cartailhac. M. Deloume conçut une idée qui eut à ce moment plein succès et qui devait avoir plus tard les conséquences les plus heureuses.

Tandis que les organisateurs se préoccupaient de grouper les œuvres d'art anciennes et modernes, les vieux meubles, les tapisseries de prix, les produits de l'industrie ou du commerce de la région, M. Deloume proposa d'affecter une salle aux Sociétés savantes, qui, plus nombreuses à Toulouse qu'en toute autre ville de province, constituent une manifestation caractéristique de la vie locale. Le projet fut accepté avec faveur. Les Académies et les Sociétés rivalisèrent de zèle ; aux volumes par elles publiés furent joints les tirages à part qui permettaient de se rendre compte des travaux accomplis, sans avoir besoin de feuilleter des livres. L'Académie des Jeux Floraux avait exposé un spécimen de ses fleurs d'or et d'argent, la Société d'agriculture avait réuni les objets d'art offerts aux vainqueurs des concours. Une série de portraits animait cette section rappelant les ouvriers des premières heures ; c'étaient, pour l'Académie de législation : Benech, le président Caze, le président Sacase, j'en oublie peut-être quelqu'un. Chacun s'accorda à louer l'idée et la façon heureuse dont elle avait été réalisée. Plusieurs photographies conservent le souvenir de cette galerie des Sociétés ; elles sont réunies dans la salle du Conseil d'administration de l'hôtel d'Assézat et de Clémence-Isaure. C'était bien là leur place, car, dans la

pensée de M. Deloume, ce rapprochement des Sociétés savantes ne devait pas durer quelques mois seulement. Son esprit, toujours à la recherche du bien à réaliser, caressait une idée que, dix années plus tard, il devait se trouver à même de mettre à exécution.

La part prépondérante prise par M. Deloume à l'exposition de 1887, son autorité toujours grandissante à la Faculté de droit, l'intérêt qu'il portait aux travaux de l'Académie le désignaient tout naturellement pour suppléer notre secrétaire perpétuel que les électeurs de Tarn-et-Garonne avaient envoyé à la Chambre des Députés. C'était le troisième secrétaire perpétuel que nous prenaient les Assemblées parlementaires. Louis Arnault ne devait pas tarder à sentir l'amertume du fruit dont les apparences savoureuses l'avaient séduit. Il nous revint après une législature, se comparant au citoyen romain échappé de chez l'ennemi et qui, rentrant à Rome, y recouvrait *jure post liminii* le foyer qu'il aimait et les dignités qu'il avait perdues. Pendant son absence, M. Deloume assura la permanence dans la représentation de l'Académie et il fit le rapport sur les travaux de l'année aux fêtes de Cujas de 1887, 1888, 1889 et 1890. De ces œuvres fortes et savantes on ne sait ce qu'on doit le plus admirer, ou l'élévation de la pensée ou la parole pleine de charmes. Appréciations autorisées et toujours bienveillantes, idées généreuses adoptées, prônées, recommandées, doctrines funestes repoussées avec indignation, tel est le thème sur lequel, artiste habile et ingénieux, il faisait entendre d'attachantes variations.

Lorsque cessa cette suppléance temporaire, M. Arnault, reprenant la plume, remercia avec l'exquise délicatesse qui lui était familière celui qui avait su si bien tenir sa place, et il se félicita de pouvoir exprimer les sentiments de joie et

de fierté que faisait éprouver à tous les membres de l'Académie le double succès que M. Deloume venait de remporter. Un livre dont nous avions eu la primeur, les *Manieurs d'argent à Rome*, avait obtenu un prix à la fois à l'Académie des sciences morales et politiques et à l'Académie française. Je trahirais la vérité si je dissimulais la satisfaction bien légitime de l'auteur en voyant couronnée une œuvre fruit de longues heures de travail et de réflexion, mais je dois reconnaître également que, toujours fidèle à son procédé, il se refusa de conserver pour lui seul l'honneur des récompenses qui venaient de lui être décernées; il voulut le partager avec l'Académie, rappelant que lorsqu'à nos réunions de quinzaine il nous avait communiqué les parties les plus importantes de ses travaux, des observations lui avaient été présentées dont, ajoutait-il, il avait tiré grande utilité.

On sait que l'ouvrage a eu plein succès; une traduction allemande s'achevait au moment de la mort de M. Deloume; M. Ferrero avait promis d'en écrire la préface. Dans les congrès juridiques[1] comme dans les ouvrages les plus étrangers à la science du Droit[2], les *Manieurs d'argent* sont cités comme un document précieux faisant connaître le peuple romain sous un aspect nouveau. Ce n'est plus le peuple conquérant ou ami des lois, c'est la foule des gens avides d'argent et âpres au gain, pour qui un pays conquis est une province à exploiter, à épuiser. Le nom du consul qui aura eu raison de l'armée ennemie sera vite effacé du souvenir, à peine les fêtes du triomphe terminées; beaucoup plus dignes d'attention seront les traitants que la curée va

1. Robert de Boyer-Montégut, *De la protection de l'épargne publique contre les escroqueries financières, à propos du IIIe Congrès international des Sociétés par actions* (*Le Correspondant*, octobre 1910, p. 127).

2. Zola, *Rome*.

appeler; on s'intéressera à leurs faits et gestes, on ambitionnera comme un honneur d'être associé à leurs fructueuses opérations. Le sens moral se pervertira, les financiers deviendront les maîtres de l'État, ils s'en prendront au pouvoir judiciaire, non pour le détruire, cela aurait pu effrayer les gens et ruiner le crédit, mais pour le corrompre.

La combinaison adoptée pour permettre aux citoyens résidant à Rome de s'associer aux opérations financières des publicains, ces *partes* négociées au Forum, dans les basiliques, entre les deux Janus, avaient-elles les caractères de nos actions industrielles? M. Deloume n'ose l'affirmer, les documents font défaut; et qui donc en serait surpris? Les initiés ne sont pas désireux de laisser trace de leurs secrets. Mais ce qui paraît bien établi c'est que, comme dans notre commandite, on distinguait soigneusement, parmi les associés, ceux qui géraient et ceux qui prenaient seulement intérêt dans l'opération. Mettre en relief cette façon originale et plus ancienne qu'on ne le pensait de faire fortune, montrer les abus auxquels peut entraîner la passion de l'argent, mettre en garde contre la tentation d'oublier, pour servir ses intérêts particuliers, les règles immuables de la justice, « toujours la même, dit Cicéron, à Athènes comme à Rome », tel est le but poursuivi par l'auteur; en écrivant, comme en enseignant, il cherchait surtout à rendre meilleurs ceux à qui il s'adressait.

J'ai nommé Cicéron. Le grand orateur permit à M. Deloume d'illustrer, par un exemple absolument caractéristique, les détails donnés dans le livre des *Manieurs d'argent* sur les profits scandaleux que les Romains parfois les plus illustres tiraient des entreprises de publicains. Les richesses de Cicéron [1] nous le montrèrent entouré d'un luxe

1. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. XXXIX, pp. 1 et suiv.

que ne peut procurer l'exercice de la profession d'avocat. La spéculation en est certainement l'origine. Cicéron ne se vante-t-il pas de son amitié avec les *magistri maximarum societatum?* Entre eux et lui, *officia paria et mutua intercedunt*, c'est lui-même qui l'a dit. Probablement, il renseignait les publicains sur l'état des esprits à Rome et, en retour, il avait part à leurs bénéfices. Certaines des conclusions de ce travail ayant soulevé des critiques, M. Deloume fit connaître à l'Académie les réponses qu'il crut devoir y faire[1]. Je regrette que le temps ne me permette pas de citer les nobles paroles par lesquelles, terminant sa communication, il affirmait que, plus heureuse que Rome, la France ne descendra jamais des hauteurs morales où elle s'est accoutumée à vivre depuis des siècles.

Ce désir de mettre en lumière, pour la flétrir, la passion de l'argent chez les Romains se retrouve dans une des dernières lectures faites à l'Académie. Pour rendre cette passion plus odieuse, il montre les abominables pratiques qui motivèrent le Sénatus-consulte Macédonien; les parricides étaient fréquents, nous disent les textes. En dépit de son patriotique optimisme, on aurait dit qu'il redoutait de voir s'élever parmi nous les autels du Veau d'or.

L'Académie de législation n'était pas seule à profiter de la science aimable de M. Deloume. Dès sa fondation (1883), la Société de géographie l'attira et il en devint président. Il y lut des études pleines d'intérêt; deux, entre autres, doivent être signalées. C'est ainsi qu'il fut heureux de faire connaître aux Toulousains les missions scientifiques remplies au prix de mille périls par deux de leurs compatriotes, M. l'ingénieur Marcel Dieulafoy et sa vaillante et char-

1. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. XLII, pp. 1 et suiv.

mante compagne. Une autre communication touche à un sujet particulièrement angoissant. Un officier de la marine française venait, par son courage et son habileté, d'obtenir pour la France un traité particulièrement avantageux qui nous permettait de regarder comme nous appartenant le grand fleuve du Congo et son bassin. M. Deloume montra l'absolue légitimité de nos titres et les avantages de toute sorte que la possession de ces territoires devait nous procurer. On ne peut aujourd'hui relire ces pages sans une profonde émotion. Une question s'est présentée à mon esprit; j'ose à peine la formuler et je ne me reconnais pas le droit de la résoudre. La cession avait été consentie à la France à raison des qualités de race dont Brazza avait fait preuve, *intuitu personæ*, dirait-on à l'école; avions-nous le droit de nous substituer quelqu'un? Depuis près de trente ans, nos missionnaires, nos explorateurs et nos soldats ont apporté au Congo, souvent au prix de leur sang, les bienfaits de notre civilisation. Espérons que si notre drapeau fait place à un autre, notre souvenir ne s'effacera pas, et un jour peut-être, en voyant une croix marquant la tombe d'un de ces martyrs du devoir, un pauvre nègre dira : « Ceux-là, du moins, nous aimaient! »

L'Académie des Jeux floraux eut pour M. Deloume un fauteuil; à titre de remerciement, il offrit à ses confrères une dissertation sur la nécessité des études philosophiques pour guider les beaux-arts et en assurer le progrès. Pensées élevées, riche érudition, langage choisi charmèrent les auditeurs. La réplique fut donnée par un maître du barreau, l'un des fondateurs de notre Académie, M. Albert, qui, au nom de tous ses confrères, se félicita hautement de la contribution qu'allait apporter à l'œuvre commune le nouveau mainteneur.

J'en suis arrivé à la dernière période de la vie de M. Deloume; de ces quinze années, la plupart de mes bienveillants auditeurs ont été les témoins. Nous l'avons vu étudiant, professeur, académicien, creuser courageusement son sillon et recueillir riche moisson. Les succès allaient continuer et se multiplier; nous savons qu'il n'en jouissait pleinement que s'il pouvait y associer les autres.

Par discrétion, je me suis interdit de parler des joies que M. Deloume trouva auprès des siens. Il suffisait cependant de l'approcher pour sentir quelles satisfactions il éprouvait quand il se rendait compte, lui, l'ami de la tradition, qu'il se survivrait à lui-même dans des enfants qui faisaient son bonheur et dont il avait bien le droit de s'enorgueillir. Peut-on rêver plus doux rayon éclairant les pâleurs automnales de ce qu'un aimable écrivain a appelé la *vie finissante?* Si je romps avec la réserve que je me suis imposée à cet égard, c'est pour faire apprécier à toute sa valeur une parole adressée à l'Académie par M. Deloume. Nous l'avons entendu un jour nous dire combien le rendait heureux et fier notre « accueil familial ». Cette parole était prononcée à la fête de Cujas de 1910; quelques mois plus tard, la bouche d'où elle était tombée allait devenir muette pour toujours. Ces *novissima verba* nous sont précieux comme un adieu suprême, comme un dernier témoignage d'attachement.

Les sentiments que l'Académie avait inspirés à son secrétaire perpétuel correspondaient, du reste, à ceux qu'éprouvait à son égard chacun de ses membres. On le lui montra bien lorsqu'une mort prématurée eut enlevé le cher Louis Arnault. Un vote unanime le désigna pour secrétaire perpétuel (25 juillet 1894); lui, du moins, n'avait pas à redouter les comparaisons. S'il se sentit honoré par votre vote, il y vit surtout pour lui l'obligation de s'associer plus

étroitement à la fortune de l'Académie, de faire siens ses intérêts; on aurait dit qu'il avait à justifier une désignation à laquelle cependant il avait tant de titres.

Je viens de relire les rapports présentés par lui, chaque année, à la fête de Cujas; comme il le dit un jour lui-même, on sent qu'il y mettait « toute son âme »[1]. Avec quelle autorité, avec quelle fermeté il nous rappelait ce qu'il nommait « ce devoir d'ordre supérieur », revanche du progrès moral en présence des merveilles du progrès matériel[2] ! Attentif à écarter toute tentation de découragement, il montrait que, si les académies de province n'apportent pas à leurs membres galons ou gains matériels, elles leur procurent la satisfaction qui résulte du rapprochement des esprits élevés. « C'est par le contact des esprits, l'échange des impressions, les observations faites par les spécialistes compétents, par la discussion enfin que viennent le plus sûrement à nos réunions l'intérêt qui les amène, la chaleur qui les féconde[3]. » Son rapport de 1910, qui devait, hélas, être son dernier, se terminait par ces paroles, que nous recueillons avec piété : « Conservons, dans ces temps de folles prétentions égalitaires, les privilèges à jamais inéluctables qui sont les nôtres : ceux du travail, de l'honneur et des énergiques volontés protectrices fidèles du présent et gardiennes de l'avenir[4]. »

Vous comprendrez aisément quelle joie fut la sienne lorsque, à l'Exposition de 1900, l'Académie obtint une médaille d'or, récompense « bien rare pour les corps scientifiques indépendants et bien précieuse par la haute renommée des concurrents en tête desquels l'Académie s'est vue

1. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. L, p. XXII.
2. *Recueil de Législ.*, 2e série, t. V, p. *3*.
3. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. L, p. VII.
4. *Recueil de Législ.*, 2e série, t. V, p. *38*.

placée[1] ». Il avait tenu à voir la place occupée par les volumes de notre *Recueil* dans les galeries de l'Exposition consacrées aux œuvres du travail scientifique, et il nous dépeignit ces salles, avec « leur calme et leur austère élégance, avec leurs livres, leurs photographies, leurs plans et leurs dessins, avec leurs visiteurs pensifs et chercheurs ou, plus souvent encore, surpris du contraste de cette gravité voulue avec le bruit d'hommes s'agitant au-dessous d'eux dans la vive lumière des expositions industrielles et artistiques ». En proclamant, à la fête de Cujas de 1901, le succès de l'Académie, il s'écria : « C'est une glorieuse étape ..., au souvenir de laquelle nous continuerons courageusement notre chemin pour l'honneur de l'Académie et les progrès de la science du droit[2]. »

Afin d'assurer à notre *Recueil* une plus large publicité et de plus nombreux collaborateurs, et pour satisfaire en même temps le désir exprimé par la Faculté de droit d'avoir un organe de publicité comme complément nécessaire des travaux personnels de ses membres, M. Deloume prêta son concours au traité conclu à ce sujet entre l'Université de Toulouse et l'Académie. Privée des subventions qu'elle avait reçues, notre compagnie pouvait craindre de se trouver impuissante à continuer une publication qui occupe cependant une place honorable dans la littérature juridique.

Si, à l'Académie, M. Deloume s'était concilié l'estime et l'affection de tous, ses collègues de la Faculté de droit lui témoignèrent les mêmes sentiments en le présentant au ministre pour occuper, après M. Paget, les fonctions de doyen. Jusqu'au décret du 28 décembre 1885, le ministre nommait les doyens sans présentation de la Faculté; ceux-ci

1. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. L, p. VII.
2. *Recueil de l'Acad. de législ.*, t. XLIX, p. IV.

représentaient surtout le pouvoir central avec ses contingences et son orientation politique. Si cet état de choses eût persisté, M. Deloume aurait souhaité sans doute rester dans le rang et le Gouvernement n'aurait probablement pas songé à le mettre à la tête de notre grand établissement universitaire; sur trop de points ses idées différaient de celles en faveur dans les sphères officielles.

Fidèles à des habitudes auxquelles ils sont attachés, les membres de la Faculté ne divisèrent pas leurs voix entre plusieurs candidats et le ministre nomma sans difficulté celui qui avait réuni tous les suffrages exprimés. Ai-je besoin d'ajouter que si le nouveau doyen ne s'abaissa jamais jusqu'à dissimuler ses convictions religieuses et que si, sans beaucoup d'efforts, on pouvait comprendre où allaient ses préférences politiques, il sut observer, dans l'accomplissement de ses devoirs universitaires, la plus scrupuleuse impartialité?

Le Gouvernement se plut à reconnaître son loyalisme en le nommant (avril 1899) chevalier de la Légion d'honneur; il était depuis plusieurs années officier d'Académie et officier de l'Instruction publique. Si les étudiants en droit fêtèrent leur doyen, vous n'avez pas oublié la réception qui eut lieu à cette occasion à l'hôtel d'Assézat et de Clémence-Isaure. Toutes les Sociétés savantes de Toulouse y prirent part. Le comte Fernand de Rességuier se fit, dans la langue charmante dont il avait le secret, l'interprète des sentiments de tous, et un bronze fut offert au nouveau légionnaire. Notre président de 1899, M. le professeur Duméril, exprima la pensée de tous ses confrères en affirmant que jamais honneur n'avait été décerné à un plus digne; nous ne pouvions trouver interprète plus autorisé et plus sympathique.

Du doyen qu'ils s'étaient donné, les membres de la Fa-

culté de droit furent pleinement satisfaits, puisqu'ils le présentèrent de nouveau à l'agrément du ministre. Mieux que je ne saurais le faire, le successeur de M. Deloume, désigné également par l'unanimité de ses collègues, a caractérisé l'administration de son prédécesseur. Je lui cède la parole : « Toulousain amoureux de toutes les institutions de sa ville natale et fier d'en faire les honneurs, il présida aux destinées de la Faculté de droit avec la même bonne grâce souriante qu'il avait présidé et qu'il préside encore aux destinées de telle Académie voisine. Il s'appliqua à faire régner dans notre vieille enceinte, dont les murs respirent la susceptibilité juridique, cette atmosphère de courtoisie qui est naturelle dans les milieux académiques dont elle constitue la raison d'être mais dont le charme n'est pas moins agréable dans les Facultés. »

Sous l'administration de M. Deloume, quelques réformes importantes furent réalisées à la Faculté de droit; plusieurs fois, il en entretint l'Académie, ne manquant jamais de signaler ceux de nos collègues qui en avaient pris l'initiative. Ainsi l'École pratique de droit, et plus tard l'École de notariat, avaient conquis toutes ses sympathies; tandis que M. Paget avait hésité à rapprocher l'École pratique de la Faculté de droit, M. Deloume tint à l'y rattacher et il nous exposa comment elle complétait l'œuvre scientifique de la Faculté[1]. Il nous expliqua le fonctionnement des salles de travail qui, suivant l'heureuse image de M. le doyen Hauriou, allait permettre de rompre avec le procédé des « semailles sans culture ». La multiplication des enseignements ne l'effrayait pas et il approuvait le système des options, car il avait confiance dans le bon sens des étudiants qui se guideraient certainement, disait-il, suivant leurs aptitudes

1. *Recueil de Législation*, 2e série, t. I, p. 472.

personnelles et leurs carrières futures. J'ai dit que M. Deloume était un optimiste; ceux qui ont vu de près le système des options diraient peut-être que c'est surtout la facilité présumée de l'épreuve qui est pour l'étudiant la raison de décider.

La dignité des professeurs et les garanties qu'elle exige, le concours à l'entrée de la carrière, l'inamovibilité des fonctions n'ont pas eu de défenseur plus convaincu. « Nous voulons garder, nous disait-il un jour, cette sage indépendance sans laquelle il ne saurait y avoir d'enseignement, d'enseignement supérieur surtout, vraiment digne de ce nom[1]. »

Cette indépendance, cette liberté scientifique, M. Deloume avait tenu à affirmer qu'elle avait appartenu, dès son origine, à l'Université de Toulouse. A l'occasion du centenaire de la réorganisation des Facultés de droit, il avait été chargé, par le Conseil de l'Université, de tracer à grands traits l'histoire de la Faculté de Toulouse. Il se heurta aux affirmations de Sismondi, d'Henri Martin et de Marcel Fournier, qui déclarent que l'Université établie en vertu du traité de 1229 n'était qu'une arme de combat destinée à ruiner définitivement l'hérésie albigeoise. Il n'eut aucune peine à montrer que cette manière de voir était absolument contredite par les textes les plus précis. La démonstration en avait été déjà faite par Gatien-Arnoult qui, de l'étude attentive du programme envoyé par les organisateurs du *Studium*, avait pu écrire que « son sens profond et sa pensée dominante se résumaient dans l'amour du progrès scientifique et dans la pensée que ce progrès ne peut être obtenu que par la liberté de l'école ». M. Deloume se plut à mon-

1. *Recueil de Législation*, 2e série, t. I, p. 479.

trer combien, en effet, cette liberté avait été féconde, et il cita à l'appui ce dicton qui avait cours au seizième siècle :

Paris pour voir,
Lyon pour avoir,
Bordeaux pour dispendre,
Toulouse pour apprendre.

En étudiant la vie des Universités et des Académies, M. Deloume avait eu l'occasion de constater plus d'une fois avec quelle générosité ces institutions sont dotées en Amérique. « Les hommes pratiques du Nouveau-Monde, disait-il, font surgir de terre les Universités par de généreuses entreprises et au prix de millions qu'on semble ne pas compter. Ces nouveaux venus, ajoutait-il, ont, il est vrai, leurs immenses ressources pécuniaires, mais nous gardons ce qu'on ne peut nous prendre, ces richesses intellectuelles accumulées que nous devons à un passé d'études dix fois séculaire, aux œuvres de nos grands hommes et aux fécondes initiatives de notre génie national[1]. » Il se consolait ainsi de l'abandon affecté par les assemblées électives qui semblaient se désintéresser des Sociétés savantes. Lors de son entrée à l'Académie des Jeux floraux, il avait entendu M. Albert déclarer que la Compagnie du Gay Savoir traversait une crise domiciliaire. « D'un logis à un autre, disait-il, nous emportons non sans peine nos reliques éparses et nos archives dispersées. » A la fête de Cujas de 1895, M. Deloume déclara que l'Académie de législation[2], privée des subventions qu'elle était accoutumée de recevoir, était atteinte dans ses œuvres vives. Il ne pouvait que s'attrister de cette répudiation de tout un passé glorieux, mais je l'ai dit et

1. *Recueil de Législation*, 2e série, t. I, p. 465.
2. *Recueil de l'Académie de législation*, t. XLIII, p. 3.

vous avez pu le constater, il semble que chez lui la bonne fortune seule avait le droit d'élire domicile. A la peine de voir nos Sociétés savantes méconnues et privées de continuer leur mission allait succéder la grande satisfaction d'aider à réparer cette injustice. Aux joies les meilleures, aux succès les plus mérités venait se joindre la richesse avec le pouvoir qu'elle donne de faire du bien.

Je n'ai pas à rappeler comment M. Deloume reçut de M. Ozenne la disposition de sommes considérables destinées pour la plus grande part aux pauvres et aux établissements charitables, scientifiques ou philanthropiques de Toulouse. L'Académie de législation n'a pas été oubliée et c'est de l'auditeur bienveillant fidèle des fêtes de Cujas que nous tenons notre première fondation. Plusieurs fois déjà nos sentiments de gratitude ont été exprimés; je tiens à les dire encore une fois en réunissant dans notre souvenir et le bienfaiteur et celui qui, après avoir très probablement inspiré la libéralité, fut particulièrement heureux de nous en mettre en possession.

Nul n'ignore, à Toulouse, avec quelle charitable générosité, avec quelle largeur d'idées le légataire universel de M. Ozenne a rempli les intentions du testateur. Existe-t-il une seule institution charitable qui n'en ait pas bénéficié? Ici encore je dois être réservé, car si M. Deloume s'est souvent fait connaître afin de faire bénir par les malheureux le nom de son vieil ami, souvent aussi, et je puis en parler sciemment pour avoir eu l'honneur de lui servir d'intermédiaire, il a tenu à rester dans l'ombre. Je ne puis taire la délicate libéralité dont, chaque année depuis 1897, a pu bénéficier un jeune licencié en droit de notre Faculté, désigné par ses succès et par une situation de fortune modeste. A chacun a été remise une somme de mille francs destinée à permettre de continuer les études de droit. Nous avons

l'assurance que le prix Ozenne-Deloume continuera à être à notre disposition.

Parmi les libéralités dont M. Deloume devait assurer l'exécution était le legs fait à la ville de l'hôtel d'Assézat, qui doit s'appeler désormais, d'après la volonté exprimée par M. Ozenne, « hôtel d'Assézat et de Clémence Isaure. » Depuis longtemps, les artistes et les archéologues avaient signalé l'hôtel d'Assézat comme l'un des chefs-d'œuvre de la Renaissance. Devenu une maison de rapport, affecté soit à des logements privés soit à des usages commerciaux, il avait subi les plus regrettables déformations[1]. L'élégante tourelle et la gracieuse colonnade de la cour, dont on ignorait que Nicolas Bachelier avait dressé le plan, provoquaient sans doute l'admiration des connaisseurs, mais elles excitaient surtout les regrets par la perspective d'une ruine qu'on pouvait prévoir prochaine et inévitable. Heureusement, M. Ozenne vécut assez longtemps pour voir l'hôtel mis en vente. Il l'acheta et le légua à la ville de Toulouse, sous la condition expresse, et sous peine de révocation du legs, que les six Sociétés savantes par lui désignées dans son testament y seraient « parfaitement et gratuitement installées ». M. Deloume avait probablement inspiré cette fondation, car il y trouvait réalisée cette belle et patriotique pensée, caressée par lui depuis l'exposition de 1887, « d'un Institut provincial appelant à lui les forces vives et spontanées de notre sol ».

Chacun sait à Toulouse tout ce qu'a fait M. Deloume pour mener à bien l'œuvre à lui confiée. Mais c'est un chapitre d'histoire locale qu'il importait de sauver de l'oubli, et nous devons savoir gré à notre secrétaire perpétuel d'en avoir

1. On en trouvera le détail dans deux notes insérées au *Recueil de l'Académie de législation*, t. XLVI, p. 66, t. LI, p. 25 et suiv.

consigné le détail circonstancié dans notre Recueil. Comparons l'hôtel d'Assézat tel que nous l'avons vu en 1895 et tel que l'a remis M. Deloume lorsqu'il a fait à la Ville délivrance du legs. L'artiste, l'archéologue se plairont à constater les heureux changements apportés : la loggia et le coursier qui réunit les deux corps dégagés des cloisons qui les obstruaient; ils admireront le soin scrupuleux avec lequel ont été respectées et placées à l'abri de toute détérioration les parties que le temps n'avait pas atteintes, ils diront avec quel goût sûr ont été mis en valeur et complétés les détails de sculpture et d'architecture. Chacun louera les précautions prises contre les causes de dépérissement qu'on semblait avoir multipliées. Dans une réunion de juristes, il y a un intérêt tout particulier à rappeler de quelle façon M. Deloume a rempli son rôle de légataire universel chargé de conserver un immeuble légué à une ville, mais avec une charge déterminée en faveur de Sociétés savantes. On était encore sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 24 février 1901 sur les dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique. Tandis que les communes jouissaient des avantages de l'acceptation provisoire, les Sociétés savantes n'avaient pas encore cette faveur.

De cet état de droit, les conséquences eussent été dans l'espèce particulièrement fâcheuses. L'instruction administrative qui a précédé l'autorisation des legs Ozenne a duré sept années. Pendant ce long temps, la Ville, légataire de tous les immeubles, parmi lesquels figuraient des maisons de rapport importantes, aurait vu les revenus mis en réserve, pour lui être versés au moment de la prise de possession, et elle n'aurait été tenue d'aucune obligation envers les Sociétés savantes à qui l'hôtel d'Assézat avait été réservé. Avant l'autorisation, celles-ci n'avaient aucun

droit. Le testament imposait bien à la Ville une installation « parfaite et gratuite » avec « tous les travaux, modifications et améliorations nécessaires »; une « grande salle pour les réunions publiques devait être aménagée »; rien ne pouvait être demandé à la Ville.

M. Deloume ne pensa pas qu'il fût juste que la Ville profitât immédiatement des revenus produits par les maisons de rapport et qu'elle reportât à plus tard les charges attachées au seul immeuble non productif.

Administrateur des biens légués, jusqu'à la délivrance, le légataire universel devait, sans doute, pourvoir aux réparations d'entretien ou aux travaux nécessaires pour la conservation de l'hôtel; là, semble-t-il, se bornait sa mission. Il ne le jugea pas ainsi. Il pensa qu'il se devait de réaliser, au plus tôt, les généreux desseins de son vieil ami; il vit combien seraient préjudiciables, surtout pour certaines Sociétés qu'il savait sans asile, des retards qu'il se sentait impuissant à abréger; il comprit que, mise en possession des immeubles à elles légués, la Ville n'aurait peut-être pas immédiatement disponibles les sommes nécessaires pour la mise en état de l'immeuble; il eut confiance enfin dans l'esprit de justice et de loyauté qui présiderait à la reddition de ses comptes, et tout de suite il se mit à l'œuvre. Des immeubles légués par M. Ozenne, dit-il, tous sont productifs de revenus, sauf l'hôtel d'Assézat qui, loin de rapporter de l'argent, va rendre nécessaires des dépenses importantes. Il n'est pas juste qu'ayant droit dès à présent aux revenus en vertu de l'acceptation provisoire, la Ville n'accomplisse pas immédiatement les charges qui lui incombent. Il se déclara donc autorisé à remplir les obligations attachées au legs avant même qu'il fût autorisé et il prépara, on sait avec quel goût, l'installation des Sociétés savantes.

Le bienfaiteur cherchait à s'effacer devant le juriste; il ne pouvait plus se dissimuler lorsque, dépassant certainement les termes du testament, il fournissait aux Sociétés un mobilier important. Écoutez-le exposer les motifs de sa résolution, volontiers on dirait qu'il ne pouvait agir différemment : « Nous n'avons pas pensé que les termes du testament exigeant que les Sociétés fussent « parfaitement « et gratuitement installées » voulussent dire que la Ville eût à leur fournir le mobilier. Il fallait bien que quelqu'un le fît cependant et j'ai pensé que ce devait être une charge de la succession... elle ne songe à demander le montant des sommes déboursées ni à la Ville ni aux Sociétés[1]. »

Au moment de la délivrance du legs à la Ville, M. Deloume consentit à garder à sa charge la plus grosse part des dépenses faites à l'hôtel d'Assézat.

Les détails qui précédent ne paraîtront pas trop longs, je l'espère, si on veut bien se souvenir de la grande place que notre belle demeure avait prise dans les pensées et les occupations de M. Deloume; il ne se passait guère de jour où il n'y vînt, manifestant son intérêt à tout ce qui s'y passait, heureux de contempler l'œuvre où il avait mis beaucoup de lui-même, toujours à la recherche de ce qui pouvait la rendre plus belle ou plus utile. Vous ne l'ignorez pas, l'artiste distingué qui nous a conservé les traits de M. Deloume a pensé qu'il n'avait pas de meilleure toile de fonds que la tourelle de l'hôtel d'Assézat et de Clémence Isaure.

Il en était encore administrateur au nom de la succession lorsqu'en 1899 se tint à Toulouse le premier congrès provincial des Sociétés savantes; vous n'avez pas oublié son plein succès; une bonne part en revenait à M. Deloume.

1. *Notes sur l'hôtel d'Assézat*, 1903, p. 26.

De nombreux congrès se sont depuis lors assemblés à l'hôtel d'Assézat et de Clémence Isaure, donnant à l'œuvre d'Ozenne et de son généreux continuateur une importance de plus en plus grande pour le bon renom de notre ville.

De ces congrès, vous comprendrez que je ne puis oublier celui de droit pénal, qui nous rappelle notre cher et regretté Georges Vidal. Dans un discours, aux superbes envolées, M. Deloume souhaita la bienvenue aux congressistes.

Il parla en qualité de président du Conseil d'administration de l'hôtel d'Assézat. Il avait tenu à grouper les Sociétés logées dans l'hôtel, afin de conserver entre elles l'union parfaite de vues qui n'a jamais cessé d'exister et afin d'accroître, au besoin, leur action et leur influence.

Pour obtenir ce résultat il avait conçu, étudié et poursuivi sans se lasser un projet destiné à mettre en valeur, non plus les richesses artistiques de l'hôtel d'Assézat et de Clémence Isaure, mais les trésors littéraires et scientifiques contenus dans les archives et dans les bibliothèques des Sociétés. Si le même toit les abritait, était-ce donc pour qu'elles vivent isolées? Si chacune devait conserver avec son autonomie entière la disposition absolue de ses livres, de ses brochures, de ses revues, n'était-il pas possible d'établir une organisation permettant soit à tous les membres des académies, soit même aux travailleurs étrangers, de tirer profit de richesses qui sont exposées à rester enfouies et ignorées? Nombreuses sont les Sociétés de France ou de l'étranger qui pratiquent avec nos Académies l'échange de leurs recueils; une quantité considérable de revues leur sont adressées. Recueils et revues peuvent contenir des études utiles à consulter, fruit d'un travail qui, s'il ne recherche pas la grande publicité, n'en est pas moins méritoire. Pourquoi n'en pas faire jouir les autres? Pour M. Deloume, nous le savons, la possession

de certains biens n'était complète que si l'on pouvait la faire partager. De là son désir, exprimé dès les premiers temps qui suivirent l'installation des Sociétés dans l'hôtel d'Assézat, d'une bibliothèque centrale dont il a poursuivi la réalisation avec autant de générosité que d'énergie sans avoir malheureusement la satisfaction de voir l'œuvre achevée. Les démarches multipliées ont été suivies du versement à la caisse municipale de la moitié de la somme déclarée nécessaire. Les travaux viennent d'être repris. Nous nous efforcerons d'en activer la continuation.

Ces soucis d'administration n'avaient apporté avec eux aucune fatigue, et ce fut avec une surprise véritable qu'on apprit que pour M. Deloume avait sonné l'heure de la retraite. Rompre avec une habitude de quarante ans, quitter un milieu où il se savait estimé et aimé, abandonner des fonctions où il sentait qu'il faisait du bien, voilà, certes, plus qu'il n'en fallait pour exciter ses regrets. Mais, vous le savez, M. Deloume ne voulait connaître des choses que le bon côté; ce n'était pas chez lui de l'habileté, c'était une heureuse tournure d'esprit, la manifestation d'une belle âme. « Sans que j'aie eu le temps d'y songer, nous disait-il à la fête de Cujas de 1906[1], les années sont venues imposer des loisirs à ma vie professionnelle ou plutôt, car chaque âge a ses illusions, je crois les voir venant m'assurer, désormais, une liberté plus parfaite dans le choix de mes travaux de prédilection. Jamais mon dévouement aux œuvres de l'Académie n'a été plus convaincu et plus ardent, et c'est de ce côté, croyez-le bien, que j'aimerai à diriger, pour une bonne part, l'activité laborieuse qui restera, je l'espère, encore le charme de mes dernières années. » De fait, jamais son dévouement affectueux ne

1. *Recueil de Législation*, 2e série, t. II.

s'était jamais mieux affirmé; nous en avons trouvé l'expression touchante dans ce rapport de 1910 auquel j'ai fait plusieurs emprunts et que nous aimerons à relire, comme ses dernières volontés.

Et cependant, quelques mois avant d'écrire ce rapport, M. Deloume avait ressenti une fatigue qu'on lui avait dit être un avertissement de ménager ses forces; il ne vint plus que rarement à nos réunions du soir et, sur son désir, vous me fîtes l'honneur de me désigner pour lui servir d'auxiliaire. Il disait en toute sincérité que c'était lui qui se sentait le plus privé et il ne consentait pas à renoncer à ses occupations. M. Maurice Barrès rapporte que Taine, se sachant gravement atteint du mal qui devait l'emporter, dit un jour : « Jusqu'au bout, j'espère pouvoir travailler. » L'auteur des *Déracinés*[1] ajoute : « Ce beau mot vivant et fort « travailler », prononcé avec simplicité, prenait dans cette bouche un ton grave qui fascina le jeune homme (devant qui il fut prononcé). Un être qui pressent la mort, s'il nous disait : « Jusqu'au bout, j'espère marcher, voir la « lumière, entendre la voix des miens »; déjà nous émouvrait par ce mélange de faiblesse et de résignation, mais ceci : « Jusqu'au bout, j'espère pouvoir travailler », quelle superbe expression de l'unité d'une vie composée toute pour qu'un homme se consacre à la vérité! » Telle fut bien la vie de M. Deloume, qui travailla jusqu'à sa dernière heure. La perspective de la mort ne l'effrayait pas, bien qu'elle dût le séparer d'êtres tendrement aimés. « J'ai cru qu'elle venait », me dit-il, au retour des vacances de 1910 pendant lesquelles on avait eu, en effet, quelques craintes à son sujet; il n'en paraissait nullement ému.

Le 9 janvier 1911, à Pau où il était allé passer, auprès

1. *Les Déracinés*, p. 187.

de deux de ses filles, les fêtes de la Noël, après une conversation enjouée, il perdait subitement connaissance. On le ranime et sa première pensée est de réclamer la visite d'un prêtre; il manifeste ensuite le désir de reprendre le chemin de Toulouse. Ces lueurs d'intelligence font bientôt place à un affaissement général; il s'éteint paisiblement, entouré de tous les siens. Bossuet dit que la mort de la duchesse d'Orléans fut douce, je dirai de la mort de M. Deloume qu'elle fut heureuse comme toute sa vie : il ne connut ni l'affaiblissement de la vieillesse, ni les affres de l'agonie; Dieu accorda à sa foi vive, à sa piété de toujours, à sa grande charité, la consolation du *Sursum corda* par lequel l'homme ne meurt pas comme tombe l'être dépourvu de raison. Dans son *Histoire de la Faculté de Droit*[1], M. Deloume citait la prière que Cujas adressait à Dieu. Le grand homme demandait d'être agréable pendant sa vie à ceux avec qu'il serait en rapports, et après sa mort d'être encore utile. Le souhait du grand jurisconsulte était certainement celui de notre regretté secrétaire perpétuel; je puis ajouter qu'il est réalisé. Nous, qui l'avons connu et aimé, nous pouvons dire combien il était bon pour tous. Il disparaît, et son souvenir sera profitable, car il nous servira de leçon et de modèle.

1. *Centenaire de la réorganisation de 1805*, p. 95.

BIBLIOGRAPHIE

Droits et obligations des ouvriers sous le point de vue de la loi civile. (Thèse de doctorat, 1863.)

Rapport sur les concours de la Faculté de droit, 1868.

Rapport sur les concours de l'Académie de législation, 1870. (Recueil de l'Académie de législation, t. XIX, pp. 427 à 453.)

Étude sur un ouvrage de M. Paget : La Mise en demeure, 1874. (Recueil de l'Académie de législation, t. XXIII, pp. 84 à 118.)

Rapport sur l'ouvrage de M. Alfred Jourdan : Le Droit français, ses règles fondamentales, ses rapports avec l'économie politique et avec l'utilité générale, 1875. (Recueil de l'Académie de législation, t. XXIV, pp. 502 à 534.)

Principes généraux du droit international en matière criminelle : étude d'un projet de loi sur l'extradition, 1880. (Recueil de l'Académie de législation, t. XXIX, pp. 259 à 431.)

Rapport sur les concours de la Faculté de droit, 1882.

De Brazza, Stanley, Léopold II : le Droit des gens dans l'Afrique équatoriale, 1883. (Communication à la Société de géographie.)

Discours d'installation comme président de l'Académie de législation et rapport sur le concours pour le prix du Ministre et sur les travaux de l'Académie, 1884. (Recueil de l'Académie de législation, t. XXXIII, pp. 15 à 21, pp. iii à xxx.)

Remerciement à l'Académie des Jeux Floraux, 1885.

Études de géographie historique : mission Dieulafoy en Perse, 1887. (Communication à la Société de géographie.)

Comptes rendus des travaux de l'Académie de législation, 1886, 1887, 1888, 1889. (Recueil, t. XXXV, pp. iii-xxvi ; t. XXXVI, pp. iii-xxx ; t. XXXVII, pp. iii-xxvi ; t. XXXVIII, pp. iii-xxx.)

Les Manieurs d'argent à Rome, 1re édit., 1890 ; 2e édit., 1892, couronné par l'Académie française (prix Thérouanne) et par l'Académie des sciences morales et politiques, (prix Le Dissez de Penanrun.)

Les Millions de Cicéron et leur origine, 1890. (Recueil de l'Académie de législation, t. XXXIX, pp. 1 à 37.)

Éloge de M. Hamel à l'Académie des Jeux Floraux, 1891.

Nouvelles études sur les « Manieurs d'argent à Rome», 1891. (Recueil de l'Académie de législation, t. XL, pp. 91 à 117.)

Les Richesses de Cicéron, réponse à *un article de la « Revue critique d'histoire et de littérature ».* (Recueil de l'Académie de législation, t. XLII, 1893, pp. 1-27.)

Notice biographique sur M. Gustave Bressolles, 1893. (Recueil, t. XLII, pp. 28 à 63.)

Compte rendu des travaux de l'Académie en 1894 et 1895. (Recueil, t. XLIII, pp. III-XXVI; t. XLIV, pp. III-XXIV.)

Académie des Jeux Floraux : réponse au remerciement de M. Désarnauts, 1895.

Rapport sur les concours de la Faculté de droit, 1895.

Allocution prononcée à la prise de possession de l'hôtel d'Assézat et de Clémence-Isaure, 1896. (Recueil, t. XLIV, pp. XCVIII-XCIX.)

Compte rendu des travaux de l'Académie en 1896 et 1897. (Recueil, t. XLV, pp. III-XXI; t. XLVI, pp. III-XXVIII.)

Communication sur l'état de droit et de fait des Sociétés scientifiques et littéraires de Toulouse à l'hôtel d'Assézat et de Clémence-Isaure, 1897, (Recueil, t. XLVI, pp. 66-90.)

Le monde du droit et les hommes de finances à Toulouse vers le milieu du seizième siècle, 1898. (Recueil, t. XLVII, pp. 1-72.)

Réponse au questionnaire de M. le Ministre de l'Instruction publique relatif à la part à prendre par les Sociétés savantes à l'Exposition universelle de 1900. (Ibidem, pp. 73-84.)

Compte rendu des travaux de l'Académie, en 1898. (Ibidem, pp. III-XXX.)

Aperçu historique sur la Faculté de droit de l'Université de Toulouse, 1899. (Recueil, t. XLVIII, pp. 1-166.)

Compte rendu des travaux de l'Académie en 1899. (Ibidem, pp. III-XXXII.)

Les lois de la guerre contemporaine, à l'occasion du livre de M. Mérignhac sur la conférence de la paix et la convention de La Haye de 1899, 1900. (Recueil, t. XLIX, pp. 1-48.)

Compte rendu des travaux de l'Académie en 1900 et 1901. (Recueil, t. XLIX, pp. III-XXXII; t. L, pp. III-XXII.)

Académie des Jeux Floraux : réponse au remerciement de M. Zyromski, 1903.

Note sur l'hôtel d'Assézat et Clémence-Isaure, 1903. (Recueil, t. LI, pp. 25 à 68.)

Rapport sur les travaux de l'Académie en 1904. (Recueil, t. LII, pp. XIX-XLIII.

Faculté de droit de Toulouse, fondée en 1229. Centenaire de la réorganisation de 1805. Histoire sommaire de la Faculté. In-8°, Privat, 1905, 205 pages, et Recueil de législation, 2e série, t. I, pp. 460 à 480.

Rapport sur les travaux de l'Académie en 1904 et 1905. (Recueil de Législation, 2e série, t. I, p. 491 à 506; t. II, pp. 506-523.)

Réponse par correspondance à une note critique de M. Guglielmo Ferrero sur un passage du Livre « des Manieurs d'argent », 1906. (Recueil de Législation, 2e série, t. II, pp. 461-480.)

Allocution de bienvenue aux membres du Congrès de droit pénal et de patronage des libérés, 1907.

La passion de l'argent dans les instincts, les lois et les mœurs des Romains, 1907. (Recueil de Législation, 2e série, t. III pp. 1-47.)

Académie des Jeux Floraux : éloge du comte de Rességuier, 1908.

Rapport sur les travaux de l'Académie. État actuel de l'opinion sur les principes de droit. Traditions toulousaines : Cujas, Pierre d'Assézat et l'Hôtel. Résumé des travaux de l'Académie de législation durant trois années; notices sur son personnel, 1909. (Recueil de législation, t. V, 2e série, pp. 1-38.)

Éloge de M. le doyen Paget, 1910. (Recueil de législation, 2e série, t. VI, pp. 416 à 433.)

NATURE JURIDIQUE

DES

CESSIONS DE CLIENTÈLES CIVILES

Dès le début du dix-neuvième siècle, des personnes désireuses de s'adonner au commerce eurent l'idée de prendre la suite d'autres qui se retiraient des affaires, au moyen de contrats où la jurisprudence vit des ventes, les cessions de fonds de commerce.

Quand plus tard, perfectionnés par l'usage, ils furent envisagés par le public comme des cessions de clientèles, ou eut l'idée de les étendre à d'autres clientèles n'ayant rien de commercial, par exemple celles de médecins. Au grand étonnement des gens d'affaires, notaires ou avocats, les tribunaux refusèrent de leur étendre leur jurisprudence relative aux cessions de clientèles commerciales ou d'offices ministériels[1].

Ils commencèrent par annuler ces nouvelles conventions[2]; et s'ils se décidèrent à les valider un peu plus tard, ce fut seulement comme contrats *sui generis* n'ayant rien

1. V. les observations en note aux D. P., 46, 3, 62, et au *Journal des Notaires*, t. 70, p. 310; voy. aussi M. de Villepin, dissertation, *Journ. du Notariat*, 1846, n° 213, p. 106.

2. Trib. Seine, 25 fév. 1846, D. P., 46, 3, 62 (1re espèce); Paris, 29 déc. 1847, S., 48, 2, 64, D. P., 47, 4, 495.

de commum avec la vente[1]. Postérieurement ils étendirent la même jurisprudence aux cessions de clientèles de dentistes[2], de vétérinaires[3], d'architectes[4].

En grande majorité, la doctrine suivit la jurisprudence[5] et peu d'auteurs se rallièrent à l'idée de vente[6].

Par deux fois nous avons déjà tenté de faire prévaloir cette deuxième solution[7]; mais si notre opinion a triomphé

1. Trib. Seine, 17 mars 1846, D. P., 46, 3, 62; Angers, 28 déc. 1848, S., 49, 2, 105, D. P.. 50, 2, 193; Paris, 6 mars 1851, S., 51, 2, 278; D. P., 51, 2, 185; Cass., 13 mai 1861, S., 61, 1, 638, D. P., 61. 1, 326; Paris, 29 avril 1865, S., 65, 2, 123; Riom, 13 mars 1894, S., 95, 2, 43; Paris, 3 août 1894, S., 96, 2, 158, D. P., 96, 2, 31; Trib. Seine, 7 avril 1897, *la Loi*, 26 oct. 1897; Trib. Châteauroux, 25 juil. 1898, S., 99, 2, 286, D. P., 99, 2, 255; Trib. Charleville, 30 juin 1904, *Gaz. Pal.*, 04, 2, 166; Trib. Seine, 22 nov. 1904, *Pand. fr.*, 05, 2, 52, et 17 fév. 1905, *Gaz. Trib.*, 5 août 1905; Amiens, 30 nov. 1905, S., 06, 2, 298; Trib. Seine, 22, fév. 1906, *Concours Médical*, 1906, p. 288.

2. Douai, 25 mai 1906, S., 1910, 2, 198; Nancy, 23 fév. 1909, S., 09, 2, 252; Paris, 20 juil. 1911, *Gaz. Pal.*, 12 oct. 1911; Trib. Pau, 4 fév. 1903, *J. la Loi*, 7 mai 1903.

3. Trib. Marseille, 24 mars 1904, et Aix, 15 nov. 1905, S., 06, 2, 299.

4. Trib. Nancy, 19 fev. 1995, D. P., 95, 2, 433.

5. Parmi les auteurs médecins, voy. Briand et Chaudé, *Tr. méd. lég.*, 10e éd.., p. 564; Bergeron, *Méd. lég. et Jurisp. méd.*, p. 236; Dechambres, *Dict. Sciences Méd.*, v° *Déontologie*, XXVII, p. 567, et v° *Clientèle*, XVIII, p. 9; Grasset, *Rapport sur les princ. Déont. Méd.*, Congrès intern. méd. prof. et déontologie, Paris, 1900, p. 327; Lechopié et Floquet, *Code des Médecins*, p. 237; Lereboullet, *Projet de Code de déontologie*, art. 44.

Parmi les juristes : Aubry et Rau, IV, § 344, texte et note 10; Baudry-Lacantinerie et Saignat, *de la Vente*, n° 103; Guerrier et Rotureau, *Manuel prat. de Jurisp. méd.*, p. 242; Planiol, *Tr. droit civ.*, 6e éd., II, n° 1370, p. 455; Rolland, *les Médecins et la loi du 30 nov. 1892*, n° 168, p. 66.

6. Demolombe, XXIV, n° 342; Dubrac, *Tr. jurisp. Méd.*, n° 503; Pabon, *Manuel jur. du Médecin*, n° 210 et s.

7. *Nature et réglementation juridiques des cessions de clientèles médicales; Ann. hyg. pub. et méd. lég.*, janv. 1906; voy. aussi *Éléments de jurisprudence médicale* (Paris, 1908), p. 127 et s.

devant quelques tribunaux[1], elle reste combattue par les auteurs les plus récents[2], et l'opinion de la majorité des auteurs et arrêts de notre pays a tout l'air de vouloir passer la frontière[3]. Un récent auteur a même soutenu, non sans talent, qu'une cession de clientèle médicale n'est jamais valable, fût-ce comme contrat *sui generis*[4].

Peut-être y a-t-il donc lieu de reprendre encore la discussion sur de nouveaux frais; peut-être aussi trouvera-t-on bon de montrer les avantages pratiques de l'idée de vente. Peut-être par ce temps où l'emploi de la technique juridique pour l'interprétation du droit vient de trouver un savant défenseur, cette discussion, pour théorique qu'elle semble, reprendra-t-elle un regain d'actualité[5].

I.

« La vente, nous dit l'article 1582, C. civ., est une convention par laquelle l'un s'oblige à livrer une chose et

1. Paris, 10 mars 1910, S., 1910, 2, 198 (dentistes); Trib. Doullens, 8 mai 1908, S., 1910, 2, 260, D. P., 1910, 2, 92 (vétérinaires); cf. Conférence des avocats de Paris, 28 mai 1910, supplément à la *Semaine médicale*, 8 juin 1910 (médecins); Trib. Bruxelles, 10 février 1905, *Pasicrisie belge*, 05, 3, 125 (avocats); Trib. Seine, 26 déc. 1902, *Gaz. Trib.*, 03, 1, 2, 363 (école).

2. Beudant, *Contrats et obligations* (1906), nº 178, p. 96; *Vente et louage* (1908), nº 86, p. 53, note 1; Emelina, *Essai d'une théorie générale sur la clientèle*, p. 103 et s.; H. Loubers, *De la cession de clientèle médicale, Rev. gén. droit*, 1905, p. 524 et s.; E. Simon-Auteroche, *Manuel pratique de droit médical* (1908), p. 212 et s.; cf. Cézar-Bru, *Cours de droit civil*, II, p. 24.

3. Pour la jurisprudence suisse, voy. V. Rossel, *Manuel de droit fédéral des Obligations*, nº 39, p. 56, et nº 291, p. 301; pour la jurisprudence allemande, voy. Trib. sup. des Deux-Ponts, 28 nov. 1900, S., 03, 4, 7.

4. H. Loubers, *ubi supra;* Cf. : Conseil supérieur de l'Ordre médical de Berlin, *Concours Médical*, 1905, p. 528.

5. F. Gény, *Les Procédés d'élaboration du droit civil*, dans : « *les Méthodes juridiques* », p. 181 et s.; *des Droits sur les Lettres missives*, p. VIII et s.

l'autre à la payer. » D'ailleurs, il n'est pas nécessairement question de transférer un droit de propriété; ce peut être un autre avantage (arg. art. 1689).

La cession de clientèle civile ne correspond-elle pas, point pour point, à cette définition? En effet, pour concrétiser les idées, prenons la cession de ce genre la plus fréquente de toutes, celle de clientèle médicale : un médecin ne s'y engage-t-il pas envers son successeur, pour un prix déterminé, à lui faire passer sa clientèle, par des moyens appropriés, dont les plus communs sont la transmission de son logement, la présentation à ses clients, la promesse de ne pas se rétablir dans la localité?

Quand on la rapproche des cessions de fonds de commerce, ou d'offices ministériels, qui d'après la jurisprudence constituent des ventes, n'est-on pas frappé de leur étrange ressemblance?

Malgré les hautes autorités qui ont partagé cette opinion, elle a soulevé de vives objections, dont voici les deux principales :

A) Toute vente suppose un objet dans le commerce (art. 1138 et 1598, C. civ.). Or, à la différence d'une clientèle commerciale, une clientèle civile, dit-on, celle d'un médecin, d'un avocat, d'un architecte, d'un vétérinaire, d'un dentiste, repose essentiellement sur la confiance qu'inspirent ses qualités propres. La confiance ne se déléguant pas, une clientèle de ce genre est essentiellement attachée à la personne et n'est pas dans le commerce. On en conclut que la cession d'une pareille clientèle est nulle, en précisant même généralement que son objet serait illicite.

Ce terme *illicite* est bien gros; remarquons-le immédiatement, car la précision dans les données d'une controverse est déjà un pas vers sa résolution. Du raisonnement qui pré-

cède, ne résulterait-il pas tout simplement que la cession est nulle faute d'objet, parce qu'une clientèle essentiellement attachée aux qualités d'une personne ne forme pas un bien doué d'une existence propre[1] ?

Mais passons au fond de l'objection.

Que les clientèles civiles reposent sur la confiance inspirée par les qualités de la personne, c'est indéniable. Mais c'est exact aussi pour les clientèles des industriels, des commerçants, des officiers ministériels[2], dont la cession, de l'avis général, est une vente. L'habileté propre au fabricant, la probité commerciale du marchand, l'instruction et la loyauté de l'officier ministériel, ne sont-elles pas des leviers puissants qui lui attachent des clients? Continue-t-on d'aller chez un épicier qui falsifie ses denrées, chez un ébéniste dont les meubles se brisent au premier usage, chez un notaire véreux ou dont tous les actes sont annulés?

La marque de fabrique signale aux acheteurs les qualités du produit, mais celles-ci ne proviennent-elles pas des qualités personnelles du fabricant; et dans une préparation, d'après une recette connue, qui doute de l'importance du *tour de main?* La valeur commerciale des récompenses honorifiques (prix, médailles, diplômes) est la preuve de l'incontestable attrait des qualités personnelles de l'industriel ou du commerçant sur sa clientèle.

Si donc la jurisprudence reconnaît quand même le caractère de ventes. aux cessions de clientèles commerciales, c'est que les clients d'un commerçant sont attirés ou retenus aussi par des causes indépendantes de la confiance inspirée par la personne elle-même, principalement par le désir du moindre effort, l'habitude et l'imitation, dont le

1. Beudant, *ubi supra.*
2. Planiol, *ubi supra.*

jeu, pour ainsi dire automatique, rend le revenu d'un fonds de commerce, dans une mesure notable, impersonnel et stable, comme celui de tout autre bien matériel.

De telles causes n'agissent-elles point également sur les clientèles purement civiles? Sans doute, celles des sommités de la médecine ou du barreau, celle d'un Doyen ou d'un Pouillet, qu'on vient consulter de toute la France, voire du monde entier, ont pour base exclusive leur haute réputation personnelle. Reconnaissons également que, dans les cas très graves, choisissant avec un soin particulier son médecin, son avocat, etc., on se détermine d'après ses mérites propres, au moins d'après ceux que la renommée lui prête, — ce qui est déjà manifestation d'esprit grégaire. Mais ce serait une étrange illusion que de généraliser absolument ce principe.

Plus incapable encore d'apprécier avec quelque exactitude les mérites des personnes exerçant les professions libérales que ceux de la plupart de ses fournisseurs, industriels ou commerçants, le public est bien obligé de s'en tenir, dans les cas les plus courants où il a besoin de leurs services, à une capacité moyenne, ou même à une capacité *minima*, présumée tant que des fautes manifestes ayant fait scandale ne s'y opposent pas.

Il se laissera donc guider dans son choix, aussi bien que dans celui de ses fournisseurs, par ces grandes lois psychologiques de l'imitation, de l'habitude et du moindre effort, qui président au plus grand nombre des actions humaines. La preuve directe en est aisée.

Chacun connaît l'importance des relations familiales et mondaines sur la clientèle des professions libérales. Elles ont une efficacité considérable parce qu'elles font boule de neige : par esprit grégaire, moutons de Panurge que nous sommes tous plus ou moins, l'on s'adresse fréquemment à

tel avocat, médecin... qu'on ne connaît pas personnellement, et qui n'a pas de réputation véritable, uniquement parce qu'il est celui d'un de vos parents ou amis.

L'emplacement de l'habitation, et plus généralement les facilités d'accès à la personne dont on a besoin, n'ont guère moins d'importance. Nous ne visons pas uniquement ici les cas urgents, pourtant assez nombreux dans les villes de population moyenne pour agir sensiblement sur le chiffre d'honoraires annuels d'un médecin. La nécessité d'économiser notre temps, surtout à notre époque où l'on brûle littéralement l'existence, s'unit à quelque paresse naturelle pour nous conduire à l'ordinaire chez le médecin ou l'avocat le plus rapproché, ou chez celui que nous sommes le plus sûr de rencontrer chez lui. Les médecins particulièrement savent bien que, chez beaucoup de gens, dans nos villes de province, le désir du moindre effort est tel que, toutes choses à peu près égales d'ailleurs, on va de préférence chez celui qui habite un rez-de-chaussée ou un premier étage.

L'habitude aussi entre pour beaucoup en ligne de compte. Sauf les cas de bévues grossières, ou de brouilles amenées par une grosse déception, quitte-t-on souvent le médecin, l'avocat... aux services duquel on eut une première fois recours? Ne préfère-t-on pas, au contraire, de beaucoup s'adresser toujours au même, ne fût-ce que pour ne pas devoir se faire à nouveau visage, ni raconter ses misères à nouveau confident? Chez la plupart d'entre nous, l'horreur du changement est telle qu'après avoir juré, sur la première impression d'un insuccès, de quitter notre avocat ou notre médecin, la mauvaise humeur passée l'on s'empresse de retourner chez lui.

Un peu de psychologie nous montre donc, vis-à-vis des clientèles purement civiles, à côté du rôle des mérites

personnels, celui de causes absolument indépendantes de ceux-ci, et ces considérations n'avaient point échappé à l'esprit d'observation très réaliste du vieux praticien qu'était Demolombe[1].

Si donc on envisage comme ventes les cessions de clientèles commerciales, parce qu'elles ne reposent pas entièrement sur la confiance en la personne, n'en doit-on pas dire autant des clientèles civiles?

B) Reconnaissant l'identité des causes qui attirent les clientèles civiles et commerciales, un savant auteur a fait une autre objection.

Dans les relations contractuelles, les choses n'auraient d'importance qu'à raison de nos droits sur elles; et l'on vendrait donc, non pas des choses, mais nos droits sur des choses. Or, une clientèle n'est évidemment l'objet d'aucun droit pour la personne à qui elle s'attache; elle ne saurait donc être susceptible d'une vente proprement dite[2].

Cet argument soulève une des questions les plus curieuses de technique jurisprudentielle pour l'évolution du droit. Il repose sur une conception ancienne, qui, si elle était encore admise, empêcherait la vente, non seulement des clientèles civiles, mais encore des clientèles commerciales, les unes pas plus que les autres n'étant proprement l'objet d'un droit. Mais le sentiment de la jurisprudence, en se transformant vis-à-vis des ventes de clientèles commerciales, doit logiquement conclure à l'admission des ventes de clientèles civiles.

Dans l'esprit des rédacteurs du Code civil, pour qui les contrats devenaient par eux-mêmes translatifs de droits, à

1. Demolombe, *ubi supra*.
2. Planiol, *ubi supra*. Cf. Beudant, *Contrats et Obligations*, n° 197, p. 105; n° 322, p. 185.

la différence des préceptes latins ou anciens, la vente devait peut-être porter sur les droits que nous avons sur les choses.

Il est aisé de faire cadrer avec cette conception la cession de fonds de commerce, en la considérant, ainsi qu'elle l'était au début du dix-neuvième siècle, comme la vente, par un commerçant quittant les affaires, d'un local garni d'un stock de marchandises d'un genre déterminé, et aussi d'une enseigne caractéristique la signalant à l'attention des passants, toutes choses qui sont évidemment objets de droits. Dans l'intention des parties, la cession portait alors uniquement sur les *moyens* d'attirer la clientèle, que l'acquéreur tentait ensuite de retenir uniquement par ses propres efforts.

Mais les transformations économiques, surtout les nécessités de la concurrence, ont modifié l'un après l'autre tous les éléments de cette formule, qui devint insuffisante.

Nous ne sommes plus au temps où tout commerçant était propriétaire de sa boutique. L'ardeur de la concurrence, en réunissant les magasins dans les artères où se porte principalement le mouvement de la ville ou du quartier, a substitué à la propriété du local le bail à plus ou moins court terme (un bail commercial de neuf ans est une rareté), qui oblige à changer d'immeuble, souvent même de quartier, parfois de ville. Le petit commerce, d'une clientèle restreinte à raison de ses faibles capitaux, et que longtemps spécialisèrent étroitement les habitudes corporatives d'antan, fait place aux établissements étendant leurs affaires bien au-delà du quartier, de la ville, de la région, aux magasins d'objets les plus divers, depuis ceux qui groupent tous les produits alimentaires, jusqu'aux grands bazars, genre *Louvre* ou *Bon Marché*. L'usage de l'enseigne, sinon perdu, au moins très restreint, disparaît de plus en plus pour ne laisser comme désignation à la maison que le

nom du commerçant ou la raison sociale. Enfin, on voit chaque jour plus souvent des commerçants céder leur fonds avant d'y être, comme jadis, contraints par l'âge, soit qu'ayant éprouvé des revers ils comptent tenter la chance ailleurs, soit qu'ayant fait fortune ils renoncent momentanément au négoce, en attendant que le démon des affaires les jette en de nouvelles spéculations.

Dans ces nouvelles conditions, l'acquéreur d'un fonds de commerce court le danger, qu'il ne courait pas autrefois, de se trouver plus ou moins vite en concurrence avec son propre vendeur, concurrence particulièrement fâcheuse quand ce dernier se rétablit sous son ancien nom et dans son ancien local, abandonnés par le successeur.

Pour le garantir, il fallait donc introduire dans les ventes de fonds de commerce une stipulation nouvelle, enlevant en tout ou partie au vendeur la faculté de concurrencer l'acquéreur en se rétablissant. Dès lors, l'objet de ce genre de vente cessait d'être uniquement le fonds lui-même, pour englober la clientèle. Les parties se proposaient, non seulement de transmettre au successeur les moyens d'attirer les clients, mais aussi d'assurer directement à l'acquéreur que ses relations avec sa clientèle ne seraient pas troublées par le cédant.

La nature juridique du contrat ne fut évidemment pas altérée tant que ce deuxième genre de stipulations resta l'accessoire du premier. Plus tard, lorsque la clientèle fut devenue, comme elle l'est aujourd'hui, l'élément principal de la cession dans la plupart des cas, l'habitude était depuis trop longtemps prise de la considérer comme une vente pour songer à y voir autre chose[1].

1. Cass., 22 mars 1905, S., 06, 1, 508. Voy. cep. Valéry, *Maison de commerce et fonds de commerce*, n° 43 et s., et *Annales de droit commercial*, 1902, p. 272 et s.

Le pli est tel aujourd'hui qu'en l'absence de clauses restreignant la faculté, pour le prédécesseur, de faire concurrence au successeur, quand il se rétablit, on la lui refuse non pas en sous-entendant cette prohibition comme clause de style, mais à raison de l'obligation de garantie essentielle en toute vente[1].

En d'autres termes, la vente s'étend aujourd'hui à la clientèle, c'est-à-dire à une chose sur laquelle on n'a pas de droit proprement dit. La logique n'exige-t-elle pas une solution identique pour les cessions de clientèles civiles?

Ce qui explique fort bien le disparate des solutions judiciaires concernant les deux genres de cessions, c'est que la jurisprudence relative aux cessions de clientèles médicales était depuis longtemps formée, quand les tribunaux reconnurent la clientèle comme un élément normal dans la vente de tout fonds de commerce, dont l'éviction donne lieu, de plein droit et sans aucune clause particulière, à recours contre le cédant. La jurisprudence concernant les cessions de clientèles médicales remonte, en effet, à 1846; or, c'est en 1898 seulement que la Cour de cassation ne jugea plus nécessaire, pour empêcher le vendeur d'un fonds de commerce de se rétablir, une clause particulière du contrat, dont l'existence était d'ailleurs souverainement appréciée auparavant par les juges du fait[2]. Cette observation est, après tant d'autres, une preuve de plus de l'extrême vitalité d'une jurisprudence, quand elle est une fois établie.

On voit très bien, d'autre part, que l'embarras des tribunaux, pour considérer comme vente la cession d'une clientèle civile, provient de l'absence d'un droit quelconque

1. Cass., 4 fév. 1901, S., 02, 1, 171; 22 mars 1905, précité; 29 juill. 1908, S., 09, 1, 291. — Cf. pour l'évolution de la jurisprudence à cet égard Guillouard, *Tr. de la Vente,* I, n° 329 et s., p. 345 et s.

2. Civ., 11 mai 1898, S., 98, 1, 265.

cédé à l'acquéreur, en observant qu'ils ont toujours, au contraire, envisagé comme ventes les cessions de clientèles civiles comportant la transmission d'un droit, ne fût-ce que d'un droit de présentation, comme non seulement dans les cessions d'offices ministériels, mais dans celles de cabinets d'agréés[1], de gérances de bureaux de tabac[2], de portefeuille d'agent local d'assurance[3].

Il est vraiment étrange de traiter ainsi la clientèle comme un accessoire du droit cédé, soit dans les ventes de fonds de commerce, soit dans les cessions de clientèles civiles dont nous venons de parler qui comportent un droit de présentation, alors que dès longtemps elle est devenue, dans tous les cas, un élément capital, souvent plus important que tous les autres. C'est une sorte de fiction qui ne cadre plus avec la réalité des choses et qui, sans doute, est destinée à disparaître, comme toutes les autres, après avoir servi à l'acclimatation de résultats juridiques nouveaux.

Ce jour-là, toutes cessions de clientèles civiles seront des ventes. La logique exige qu'on y arrive; et l'un des plus vaillants adversaires de l'idée de vente dans les cessions civiles considère qu'elle s'impose quand on admet la vente des clientèles commerciales[4]. C'est aussi notre conclusion.

II.

Il est temps de mettre en lumière l'intérêt pratique à voir dans une cession de clientèle de médecin, dentiste,

1. Cass., 14 déc. 1847, S., 48, 1, 98.
2. Paris, 1er fév. 1859, S., 59, 2, 511, D. P., 71, 5, 374, et 26 janvier 1884, *J. la Loi*, 11 mai 1884.
3. Req., 6 avril 1897, S., 98, 1, 9 et note; Besançon, 29 déc. 1875, S., 78, 2, 65 et note M. Otlieb.
4. Planiol, *ubi supra*.

vétérinaire, architecte et autre analogue, une vente plutôt que le contrat innomé reconnu par la jurisprudence. Cet intérêt se montre à trois égards : quant à la validité, quant à la signification, et quant aux conditions et effets de la convention.

A) *Quant à la validité de la convention.* — En tenant pour illicite la transmission directe d'une clientèle civile de cette nature, il n'est pas possible d'en valider la cession même comme contrat *sui generis* — les obligations réciproques des parties fussent-elles précisées nettement et licites en elles-mêmes — qui serait un simple moyen détourné d'atteindre un but prohibé; car il est défendu de faire indirectement ce que la loi défend de faire directement.

N'écoutant que les principes, un de nos plus brillants élèves, devenu notre collègue, a soutenu cette opinion[1]. Les tribunaux, d'instinct, ont reculé devant ce système; et pour expliquer leurs solutions, il faudrait donc au moins dire comme nous l'observions plus haut, que les cessions précédentes sont nulles non point pour objet illicite, mais seulement faute d'objet existant.

Voici d'ailleurs d'autres solutions sanctionnées au contraire par des juges. La vente d'une clientèle civile est-elle nulle, sans même que son objet soit illicite, le juge n'a pas la faculté de scinder les différentes clauses d'une convention où la vente de clientèle est accompagnée de celle d'objets mobiliers, de l'obligation de présenter le successeur et de cesser soi-même l'exercice de sa profession, de cession de bail, ou autres clauses qui en sont le complément, fussent-elles expressément consenties. Mais il doit annuler le tout, ne pouvant maintenir en entier une convention dont le principal est nul[2].

1. Loubers, *ubi supra*.
2. Trib. Seine, 15 fév. 1846, et Paris, 29 déc. 1847, précités; Trib.

Si tel est le sentiment de certains tribunaux, la plupart des autres, s'inspirant des besoins pratiques, ont cherché une solution plus favorable. Pour maintenir les obligations distinctes de la transmission de clientèle, ils ont dû les considérer non comme en étant l'accessoire ou le complément, mais comme formant des promesses indépendantes de cette transmission. Sans doute, cette interprétation bienveillante, au reste un peu bien contraire aux intentions des parties, valide leur contrat; mais elle n'aboutit cependant point au même résultat que l'idée de vente. Le juge, avec elle, est obligé en effet de ventiler le prix global convenu, pour en déduire la portion correspondant, d'après lui, à la transmission de clientèle, et n'en maintenir que la partie relative à la cession de bail et aux obligations du prédécesseur[1].

B) *Quant à la signification de la convention.* — Lorsque les parties déclarent, sans autre précision, faire une cession de clientèle civile, quel sens le juge doit-il donner au contrat? N'admettant la validité de ce genre de convention qu'à titre de contrat innomé, la jurisprudence est encore divisée entre deux courants, l'un qui tend à la sévérité, l'autre à l'indulgence.

D'après les arrêts qui suivent le premier, la transmission de clientèle civile étant impossible en elle-même, pour conclure une convention valable les parties doivent nécessairement formuler les diverses obligations d'une exécution possible et licite qu'elles entendent contracter, sinon l'acte est nul[2].

Seine, 28 janv. 1907, *Gaz. Pal.*, 07, 1, 289; Trib. Saint-Brieuc, 20 janvier 1904, *Gaz. Trib.*, 04, 2, 179.

1. Douai, 25 mai 1906; Trib. Seine, 17 fév. 1905 et 22 nov. 1904, précités. Voy. cep. Trib. Seine, 22 fév. 1906, précité.

2. Paris, 25 déc. 1847, précité, et 25 juin 1884, S., 84, 2, 175, D. P., 86, 1, 175; Trib. Saint-Brieuc, 20 janv. 1904, et Trib. Seine, 28 janv. 1907, précités.

Pour le plus grand nombre des arrêts, au contraire, les conventions devant être interprétées *potius ut valeant quam pereant*, et les clauses ambiguës éclairées par l'usage (art. 1157 et 1159 C. civ.), il faut entendre que les parties ont désiré conclure les obligations habituellement souscrites en pareil cas[1].

Toute indulgente qu'elle soit, cette solution n'est point parfaite; car comment les juges régleront-ils les droits des parties à ce contrat tout neuf dans les nombreux cas non encore prévus par l'usage? Au moyen des principes généraux des obligations? Ce serait encore bien imparfait.

Au contraire, on efface, comme d'un trait de plume, toutes ces difficultés, en acceptant qu'il y ait vente. D'abord, on valide le contrat dans tous les cas sans hésitation. Ensuite, on lui trouve aux articles 1582 et suivants du Code civil un riche fonds de préceptes dictés par une expérience plusieurs fois séculaire. Enfin il est d'autant plus important d'appliquer ces textes que le caractère propre des obligations habituellement stipulées, prises au pied de la lettre, semble déroger au droit commun, au grand préjudice des parties, et que d'autre part les principes spéciaux à la vente dérogent eux-mêmes très heureusement au droit commun à certains égards, comme nous allons essayer de le montrer.

C) *Quant aux conditions et conséquences de la convention.* — 1° Sur certains points, on se demande si la cession de clientèle, réduite aux seules clauses d'usage, ne s'écarte pas grandement des principes du droit commun en général, et notamment de la vente.

1. Trib. Cusset, 7 nov. 1892, et Riom, 13 mars 1894, S., 95, 2, 43; Trib. Châteauroux, 25 juil. 1898, précité; Paris, 20 juill. 1911, *Gaz. Pal.*, 12 oct. 1911; Trib. Montpellier, 5 juin 1890, *Répertoire* de Fuzier Herman, v° *Dentiste*, n° 118.

a) En cas de décès du médecin, du dentiste, de l'architecte... ses héritiers pourront-ils céder sa clientèle? En réduisant le contrat aux trois obligations ordinaires (cession de bail, présentation, abstention d'exercer), on éprouve le plus grand embarras, deux obligations sur trois changeant de caractère en cas d'inexécution par l'héritier, tantôt pour procurer au cessionnaire un moindre avantage, tantôt en grevant l'héritier d'une charge plus lourde que l'exécution par le prédécesseur.

Prenons pour exemple une cession de clientèle médicale. Quand l'héritier n'est pas médecin, la présentation par lui faite aux clients n'a pas le même poids que si elle émanait du prédécesseur; et d'autre part la promesse de ne pas faire concurrence au successeur ne perd-elle pas à peu près toute portée? Lorsque les héritiers sont nombreux, c'est leur imposer une charge par trop lourde et ridicule que de les vouloir obliger à conduire tous en corps le cessionnaire chez les clients de leur auteur, pour le présenter comme son continuateur. Enfin, lorsque le ou les héritiers sont déjà médecins eux-mêmes, dans le pays de leur auteur, doivent-ils donc s'abstenir eux aussi d'exercer leur art s'ils veulent céder la clientèle de celui-ci?

Tous ces obstacles cèdent avec la théorie de la vente. L'essentiel étant d'arriver à transmettre au cessionnaire la clientèle du défunt, les trois obligations classiques ne doivent être envisagées que comme des moyens d'y aboutir susceptibles d'équivalent adapté aux circonstances. L'héritier présente au client le nouveau médecin comme le continuateur de son père, en observant qu'il compte sur lui pour en conserver le bon renom. L'obligation de ne pas se rétablir comme médecin, qui ne se comprendrait pas, sera remplacée par la promesse de s'abstenir de présenter un autre successeur. Les héritiers nombreux délégueront à l'un

d'eux ... op long
... ne pas
... ıx vaut
... ıe l'ac-
... lans un
... 1648,

... er son
... ombre
... nullité
... rantie

... que,
... nven-
... t sur
... en a
... pas
... pru-
... t sa

... ıes

... er
... é-
... rd,
... ote

a) Toute vente suppose essentiellement un prix, contre-partie de la chose vendue, alors que les principes généraux du droit permettent de contracter une obligation sans rien recevoir en échange. S'il y à vente, la prétendue cession de clientèle pourrait être nulle non seulement faute d'un prix quelconque, mais aussi pour vileté du prix, c'est-à-dire lorsque la somme convenue serait trop minime pour former un prix sérieux.

La question, à la vérité, se présentera peu souvent; car dans l'usage, l'indemnité promise ne dépassant guère un semestre ou deux d'honoraires, on atteint facilement ce chiffre, et d'autre part les cessions gratuites sont plutôt des ententes officieuses que des contrats proprement dits.

Cependant elle s'est présentée; et la jurisprudence, comprenant qu'en équité il fallait une contre-partie aux obligations souscrites, a tenté de la solutionner par un appel à sa très large théorie de la cause[1].

b) Dans les journaux de médecine professionnelle, il n'est pas rare de lire des annonces qui, pour allécher les acquéreurs, détaillent soigneusement les divers avantages de la clientèle (groupement assez étroit pour dispenser de cheval et voiture, redevances fixes, présence de voyageurs ou d'étrangers l'été, etc.). Si l'un ou l'autre de ces avantages manque en fait, s'il a été fortement exagéré, si le logement cédé est impropre à la profession de médecin ou aux opérations chirurgicales convenues, le médecin trompé aura certainement un recours pour obtenir indemnité ou diminution de prix.

Mais dans quel délai doit-il l'exercer? Dans les trente ans,

1. Trib. Auch, 26 juill. 1909, *Médecin Praticien*, 14 sept. 1909; C. d'Auch (sans date), *Répertoire de Médecine et de Chirurgie*, mars 1910, p. 11.



dirait le droit commun (art. 2262, C. civ.). C'est trop long pour permettre des vérifications sérieuses et pour ne pas tenter l'esprit de chicane en cas d'insuccès. Mieux vaut s'en tenir aux principes de la vente exigeant que l'action en garantie pour vices cachés soit exercée dans un bref délai, apprécié en fait par le juge (art. 1648, C. civ.[1]).

c) Le cessionnaire néglige-t-il ou refuse-t-il de payer son prix — hypothèse fréquente si l'on en juge par le nombre des jugements rendus en des espèces où il soulève la nullité pour ne pas payer — le cédant n'a-t-il aucune garantie légale?

Il est d'autant plus nécessaire de lui en donner une que, d'ordinaire, un débutant n'en a guère à offrir de conventionnelle, et pourtant demande à échelonner le paiement sur plusieurs termes successifs. Dans la vente, le vendeur en a une, son privilège (art. 2102-4°, C. civ.). Pourquoi ne pas étendre aux cessions de clientèle de médecin la jurisprudence relative au privilège de l'officier ministériel cédant sa charge[2]?

* * *

Des observations précédentes extrayons deux remarques en forme de conclusion.

Souvent on reproche aux études juridiques de manquer d'intérêt comme ne comportant que la déduction mathématique d'un petit nombre de principes. Les pages précédentes auront, espérons-le, en résumant l'une des matières les plus touffues de notre droit, montré la difficulté et l'inté-

1. On les applique aux cessions d'offices ministériels : Guillouard, *op. cit.*, I, n° 440 et s., p. 456 et s.

2. Cass., 10 janv. 1900, S., 01, 1, 33, D. P., 01, 1, 89 et note de M. Sarrut.

rêt des efforts nécessaires pour parvenir à des solutions homogènes dans des cas analogues.

Puissent-elles, en faisant ressortir les disparates d'une jurisprudence pourtant bien intentionnée, montrer aussi l'utilité de l'emploi de la technique juridique pour l'élaboration du droit.

E.-H. Perreau.

LES DEUX RÉALISMES

Il est bien difficile en toutes choses de garder le juste milieu. L'individualisme du dix-huitième siècle et de la Révolution avait été excessif, mais voilà que la réaction contre lui dépasse aussi la mesure. Et même, les doctrines de droit social ou de droit objectif nous choqueront beaucoup plus vite que n'avaient choqué celles de droit individuel, parce que nous nous sentirons menacés dans l'intime de notre être.

M. Duguit est de ceux qui ont mené la campagne du droit objectif avec le plus de vigueur et qui aussi, il faut bien le dire, ont le plus dépassé la mesure. Cela n'avait pas frappé tant qu'il avait évolué dans les régions du droit public qui, par elles-mêmes, se prêtent aux perspectives objectives; mais avec le livre qu'il nous rapporte de sa tournée de conférences en Argentine, il pénètre dans les régions du droit privé où domine au contraire le point de vue subjectif[1]; ses idées, en même temps qu'elles prennent dans ce nouveau milieu un relief plus accusé, y paraissent plus fâcheuses et provoquent des critiques plus précises.

Tant que notre cher collègue, dans son zèle iconoclaste, ne travaillait à abattre que la personnalité morale de l'État et les droits subjectifs des administrations publiques, la

1. *Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*. Paris, Alcan, 1912.

grande masse des juristes ne se laissait pas émouvoir parce que ces icônes lui étaient relativement indifférentes; mais voici qu'il porte son marteau sur des effigies plus familières, sur la personnalité juridique individuelle, sur les droits subjectifs de l'homme, sur la liberté, sur la propriété individuelle; les juristes, cette fois, vont être troublés, non seulement dans leurs habitudes, mais dans leurs convictions réfléchies et dans leurs sentiments, et comme il y a beaucoup de fracas, ils vont éprouver le besoin de se rassurer.

Nous voudrions les y aider. Nous-même avons travaillé à la réhabilitation du droit objectif, mais dans l'intérêt de sa cause et pour ne pas la compromettre, nous réprouvons les thèses outrancières. La restauration du droit objectif ne doit pas entraîner le sacrifice du droit subjectif, chacun d'eux a son domaine et s'il n'y a pas, entre ces deux droits, de conciliation logique, une science du droit véritablement positive, c'est-à-dire excluant toute préoccupation métaphysique d'unité logique, doit savoir se contenter de l'unité pratique que réalisent les institutions sociales.

I. La donnée de M. Duguit est que le droit privé, qui d'ailleurs, pour lui, ne se distingue pas du droit public, après avoir passé par une phase métaphysique, est entré dans la phase positive et marche dès lors rapidement et inévitablement vers un objectivisme complet. C'est-à-dire que, partout, la notion subjective du droit de l'individu y sera remplacée par la notion objective de la fonction sociale; il n'y aura plus de droits à défendre, il n'y aura plus que des fonctions à remplir.

Pour établir cette donnée, M. Duguit passe en revue une série de faits contemporains. Mais il n'échappera pas à ses lecteurs que dans l'observation des tendances contemporaines du droit privé, il abuse de ce procédé qui consiste à

tirer d'un fait vrai en soi, mais dont la portée est limitée, des conséquences illimitées[1].

Il n'est pas douteux qu'il ne se produise, depuis quelques années, sous des influences diverses, une certaine socialisation du droit privé ; ce léger mouvement de recul de l'individualisme n'est en soi qu'une rectification de frontières entre les forces sociales et les forces individuelles, une oscillation dont la très faible amplitude apparaît, si l'on s'élève, comme on doit le faire, jusqu'à l'observation des mouvements séculaires des forces en lutte ; M. Duguit, avec son esprit absolu, y voit une direction définitive de l'évolution, une déroute irrémédiable de l'individualisme. Qu'on en juge :

De la très maigre jurisprudence sur l'abus du droit qui nous avertit que le droit individuel de propriété est limité par une certaine préoccupation de sa fonction sociale, et, comme on le sait depuis longtemps, n'est pas absolu, il conclut, *ultra probata*, que la propriété individuelle n'existe déjà plus comme droit subjectif, qu'elle n'existe plus que comme fonction sociale[2].

De la théorie de la déclaration de volonté et parce qu'elle a été consacrée partiellement, en ce qui concerne la preuve, par le code civil allemand, comme aussi de la multiplication des contrats d'adhésion qui marquent incontestablement un retour offensif de l'institution sociale contre le contrat, il conclut tout simplement que le règne du contrat est fini[3].

De la situation où se sont trouvés les édifices du culte

1. On trouvera une étude critique de l'individualisme juridique autrement complète, autrement mesurée et, par suite, autrement probante dans une excellente thèse de Dijon, due à M. Emmanuel Gounot, et publiée sous ce titre *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé*. Paris, Rousseau, 1912.

2. P. 166 et s.

3. P. 83 et s. ; 106 et s. ; 121 et s.



après la loi de séparation, situation qui fournit un exemple de propriété d'affectation, situation assurément curieuse et intéressante, comme nous l'avons signalé nous-même, mais exceptionnelle et transitoire, car de tous côtés on s'évertue à reconstruire le droit subjectif du ministre du culte, M. Duguit tire un exemple qu'il prétend saisissant de l'évolution des conceptions juridiques sur la propriété[1]. Or, ce qu'il y a de plus saisissant dans cet exemple est bien certainement le travail qui se fait pour recréer un droit subjectif dans cette situation objective; mais ce travail, il ne le voit pas et, suivant une formule qu'il affectionne, « l'objection ne le touche pas ».

On voit le procédé et de quoi il est fait : d'exagération, d'observation incomplète des choses, du parti pris de ne regarder qu'un seul côté de la réalité alors qu'elle en a plusieurs, de la tendance fâcheuse à prendre l'exceptionnel pour le normal.

Bien des courants d'idées pourraient être signalés qui montrent que l'individualisme règne encore largement dans les régions du droit privé, par exemple, la théorie du rapport juridique qui y est encore dominante, par exemple, la tendance à l'individualisation de la peine en droit pénal, et il est pour le moins piquant de relever que, tandis que M. Duguit, dans l'Amérique du Sud, allait combattre la tradition latine du droit privé subjectif, au même moment, dans l'Amérique du Nord, un Anglo-Saxon, un avocat à la Cour suprême des États-Unis, adjurait ses concitoyens de se tourner vers cette même tradition latine condensée dans notre vieux code civil, comme représentant une culture juridique supérieure[2].

1. *Op. cit.*, p. 175.
2. Charles F. Beach. *Le Droit civil en Amérique,* discours d'ouverture à la Faculté de droit de Saint-Paul. Paris, Pédone, 1912.

Ainsi les faits sont complexes et, pour un bon observateur, les deux tendances, l'individualiste et la sociale, se balancent. Il y a toujours eu et il y aura toujours de la fonction sociale à côté du droit subjectif, de l'institution sociale à côté du contrat, mais aussi toujours du droit subjectif à côté de la fonction sociale et du contrat à côté de l'institution. Il en est, du duel de ces forces antagonistes, comme de celui de la terre et des eaux. La mer bat continuellement les rivages, mais elle trouve toujours des rivages devant elle, l'Atlantide a disparu, demain la Hollande pourrait s'abîmer sous les flots, ce qu'à Dieu ne plaise, il resterait encore des continents, sans compter les îles volcaniques et les Alpes nouvelles qui pourraient surgir.

II. A la vérité, dans les controverses de M. Duguit, les faits n'apparaissent que pour illustrer tant bien que mal des idées *a priori*. Il est convaincu *a priori* que le subjectivisme, ou, pour parler le langage de tout le monde, l'individualisme, est condamné par la science comme étant une sorte de surnaturel métaphysique. Il applique au Droit la loi des « trois états » d'Auguste Comte et, d'ailleurs, il l'applique mal.

Le droit, selon lui, est passé par l'âge théologique, puis par l'âge métaphysique, et enfin il est entré de nos jours dans l'âge de la connaissance positive. Et cela est parfaitement vrai. Mais ce qui est faux, c'est de croire que parce que les procédés de la connaissance ont changé, cela a changé quoi que ce soit aux forces qui agissent dans le droit, et c'est pourtant ce dont est persuadé M. Duguit. Il s'imagine que, parce que la connaissance du droit est devenue positive, il n'y a plus dans le droit de forces individualistes. Il s'imagine, par conséquent, que les forces individualistes, qui jusqu'ici agissaient dans le droit, étaient dues à la façon métaphysique dont on étudiait le droit; il con-

fond les procédés de la connaissance avec les forces sociales qu'il s'agit de connaître.

Il ne serait pas difficile de démontrer que dans le système des théologiens du Moyen âge, par exemple dans la *Somme* de saint Thomas d'Aquin, on retrouve une construction sociale complète, avec le droit subjectif et le droit objectif; tout y est, seulement c'est envisagé du point de vue théologique. On démontrerait de même que dans le système des métaphysiciens de l'époque moderne, par exemple chez un Spinoza, chez un Leibnitz, chez un Malebranche, chez un Hegel, on retrouve aussi une construction sociale complète, avec ses éléments objectifs aussi bien qu'avec les subjectifs, tout y est, seulement c'est envisagé du point de vue métaphysique. Il est à présumer, dès lors, que dans le système de la science sociale positive, quand il sera complet, on retrouvera également, envisagées du point de vue positif, les forces individualistes aussi bien que les forces objectives. Tout y sera.

Il est vrai que le système de la science sociale positive n'est pas encore complet. Mais en attendant qu'il le soit, il serait conforme au véritable esprit scientifique de se tenir sur la réserve. Le véritable réalisme est d'avoir la préoccupation de tenir compte de tous les faits.

A la page 176 de son livre, M. Duguit confesse ceci : « Quelques amis bienveillants, quelques élèves trop flatteurs veulent bien parfois me dire que je suis en France comme le chef de l'école réaliste »; et il s'en défend avec modestie. Il a tort de s'en défendre, bien qu'il faille se défier en général des élèves trop flatteurs et des atmosphères de chapelle, il est le chef d'une certaine école réaliste; seulement, il y a en matière sociale deux réalismes, le bon et le mauvais, et celui qu'il pratique n'est pas le bon.

Ce réalisme-là consiste à ne tenir compte, sous l'étiquette

de faits objectifs, que des facteurs collectifs de l'organisation sociale : interdépendance des hommes, division du travail, fonction sociale, etc..., et pas du tout des facteurs individualistes, sous le prétexte que ce ne sont que des idées. Ce réalisme étroit a été celui de la sociologie à ses débuts, il y a une vingtaine d'années; comme toutes les sciences jeunes, celle-ci s'était constituée sur une base rétrécie et s'était montrée d'abord exclusive. D'une part, faisant appel à l'observation, elle choisissait les faits qui tombaient le mieux sous l'observation; d'autre part, se constituant en opposition avec l'antique discipline des sciences morales qui s'étaient attachées instinctivement au dogme de la liberté, elle en prenait le contre-pied et excluait comme métaphysiques non seulement la donnée de la liberté, mais les faits produits par la croyance à la liberté.

M. Duguit en est visiblement resté à cette première période de la sociologie, mais pendant que ses idées s'y cristallisaient, la science grandissante évoluait. La science n'est d'ailleurs pas enfermée dans une école. Il suffit de parcourir les revues très nombreuses, en France et à l'étranger, qui, à l'heure actuelle, s'occupent de sociologie, de près ou de loin, pour constater que l'enquête des faits s'est singulièrement élargie. On s'est aperçu que si, peut-être, les idées individuelles n'étaient pas des faits objectifs, en revanche les *courants d'idées* étaient des faits sociaux objectifs. M. Fouillée a beaucoup contribué à ce progrès par sa formule saisissante des idées-forces. Le courant d'idées, c'est-à-dire l'idée qui anime un parti, un peuple, une succession de générations, une collectivité quelconque, devient très évidemment une force sociale. L'histoire est venue à la rescousse; toutes les histoires marquent la puissance des courants collectifs d'idées, l'histoire des religions, l'histoire des mœurs, l'histoire du droit, l'histoire littéraire. L'his-

toire du droit public montre comment les courants d'idées agissent sur la législation, et c'est sans doute là un fait social objectif. Le célèbre publiciste anglais Dicey a fait tout un livre sur les rapports de la loi et de l'opinion.

Or, il y a des courants d'idées individualistes. Ils sont collectifs et objectifs comme courants d'idées, mais leur tendance et leurs fins sont individualistes. Dicey montre justement combien le courant des idées de l'individualisme benthamiste a influé sur la législation anglaise du dix-neuvième siècle.

Au point de vue positif, la question de l'individuel et du social se trouve reportée sur les courants d'idées; il y en a dont les fins sont individualistes et d'autres dont les fins sont sociales; les uns et les autres réalisent de la société et du droit; ils se tiennent l'un l'autre, et par leur opposition même, en un certain état d'équilibre; mais cette combinaison, purement pratique, tout en neutralisant certains de leurs effets, ne les détruit ni l'un ni l'autre, au contraire, elle les utilise tous les deux.

L'individualisme, qui fait le fond du commerce de la vie privée, n'est pas autre chose qu'un large et profond courant d'idées à fins individualistes qui a pris naissance dans l'antiquité la plus reculée et qui n'a cessé de couler jusqu'à nos jours à travers les civilisations les plus diverses. Depuis les temps lointains d'Hammou-Rabi, à travers les civilisations de la Chaldée, de l'Égypte, de la Grèce, de Rome, de l'Europe moderne, dans les pays païens comme dans les chrétiens, la justice dans les relations privées a été cherchée par la conciliation des libertés individuelles. C'est la donnée du *jus gentium* des Romains, celle du droit naturel du dix-septième et du dix-huitième siècle, celle de la Révolution française, en un mot la donnée qui, contrebutée par des institutions objectives, a engendré ce qu'on

a appelé jusqu'ici la civilisation humaine et le progrès.

Or, cette donnée, sous forme de courant d'idées-forces, s'étant traduite dans la législation et dans les faits, est un fait social objectif, tout ce qu'il y a de plus objectif. Et si M. Duguit ne veut pas en tenir compte dans ses observations et s'il ne veut pas tenir compte de cet autre fait, que le courant des idées individualistes de la vie privée a été associé jusqu'ici à ce que l'on appelle la civilisation et le progrès, c'est qu'il n'est pas réaliste.

Ainsi, un peu de sociologie éloigne de la tradition individualiste et beaucoup de sociologie y ramène. Après avoir paru révolutionnaire, la sociologie devient conservatrice.

Le vieux dualisme de la mécanique sociale et de la liberté individuelle que les sciences morales et politiques de jadis admettaient métaphysiquement et *a priori*, la sociologie est en voie de le retrouver *a posteriori* d'une façon discursive et par la méthode d'observation, comme tendance des courants d'idées traditionnels associés au fait de la civilisation et du progrès.

Les idées radicales de M. Duguit, quelques nouvelles qu'elles paraissent dans le droit, sont déjà démodées en sociologie où l'on est davantage aux nuances; aussi les prophéties catastrophiques dont il menace l'individualisme ne se réaliseront point. Heureusement, d'ailleurs, car l'idéal de justice objective par lequel il prétend que serait remplacé l'idéal individualiste, savoir l'accroissement indéfini de l'interdépendance humaine et des fonctions sociales, serait bien le plus sombre, le plus triste, le plus désespérant sous lequel jamais sociétés humaines aient vécu. L'accroissement indéfini de l'interdépendance entre les hommes! La servitude universelle et réciproque! O Jean-Jacques, toi qui voulais affranchir l'homme de l'homme!

Maurice Hauriou.

ACTES DE L'ACADÉMIE

ALLOCUTION

Prononcée par M. Declareuil à la première séance de l'Académie de législation en l'année 1912.

Messieurs,

En inaugurant les travaux de votre Compagnie, au début de cette année 1912, je vous dois de très exprès remerciements.

Le hasard peut-être, vos traditions sans doute, mais fortement sollicités par votre bienveillance, m'ont appelé à cette place, alors que je prends part à vos discussions savantes depuis trois ans à peine ; — et vous me voyez à les diriger quelque peu désemparé, car j'avoue qu'avant cet honneur dont vous me comblez, je n'avais jamais présidé nulle part, ni qui que ce fût.

J'y mettrai tout mon zèle et le peu que j'y sais, grâce aux exemples de ceux que je vis y exceller et, singulièrement, de votre dernier président.

L'Académie, j'en suis sûr, conservera le souvenir des séances qui marquèrent l'année qui nous fuit, et dans lesquelles, bannissant toute rigidité et toute contrainte dans la marche du débat, il fit triompher le charme souriant et la

bonne grâce d'un maître qui ne se veut qu'un guide; — cela, avec un succès qui, s'il incite à l'imiter, détruit l'espoir de l'égaler.

Mais n'aurons-nous point un gré tout semblable à un autre membre du Bureau précédent, lorsque nous avons entendu ces procès-verbaux sobres, soignés, élégants, où se reproduisait et revivait la physionomie de vos séances, où chacun de vous, en des raccourcis habiles et d'heureuses formules, retrouvait la substance de ses opinions et de ses trouvailles. M. l'abbé Crouzil nous a fourni ces choses pendant tout le cours de ses fonctions de secrétaire adjoint.

Vous êtes trop habitués au zèle dévoué que notre confrère, M. Girard, apporte au soin de vos ressources financières et à l'habileté dont il use à tirer profit de leur médiocrité même, pour qu'il soit là-dessus nécessaire d'insister. Le remercier de ce qu'il a fait et accepte de continuer devient une formule de style que se lègueront, pendant bien longtemps encore, vos temporaires présidents.

Au reste, Messieurs, l'inquiétude que je témoignais tout à l'heure à cause du peu d'usage que j'ai des présidences, s'atténue quand je vois la composition de votre nouveau Bureau. Ce m'est une sorte de réconfort que vos suffrages m'y aient associé, avec son assentiment, le plus haut magistrat du ressort, M. le premier président Martin, qui, ayant une longue pratique et l'art consommé des présidences, voudra bienveillamment m'y instruire à l'occasion. Vous pourrez, du moins, l'année prochaine, bénéficier de la grande autorité qu'il y apporte.

M. Cézar-Bru a été chargé des fonctions de secrétaire adjoint; il y montrera la lucidité, le talent d'exposition que la plupart d'entre nous connaissaient déjà, mais que leur ont si heureusement rappelés et son rapport et la part

qu'il a prise à votre examen critique de la loi sur la recherche de la paternité.

Mais, Messieurs, qu'avons-nous tous à faire, sinon à suivre les directions et à profiter du zèle et des soucis qu'après M. Deloume assume aujourd'hui M. Bressolles.

Depuis que, vers le dix-septième siècle, les Académies se constituèrent nombreuses et se répandirent dans nos provinces de France, le type normal de ces institutions voulut que le centre de la vie académique fût un secrétariat perpétuel, toujours présent, toujours actif, lorsque le corps lui-même paraît se dissoudre à la fin de chaque séance pour ne retrouver une existence passagère qu'au rappel de son organe essentiel. Combinaison excellente pour les sortes d'utilités et d'agréments que l'on avait dessein de tirer des réunions de ce genre. Elles n'étaient pas des groupements professionnels (très peu de personnes avouaient la profession exclusive de sciences ou de belles-lettres). Mais c'était le temps où le génie de notre race faisait de la sociabilité un art et une vertu. Nul n'imaginait que les relations entre gens distingués pussent prendre la forme expéditive et banale qui a mis de nos jours la vaniteuse corvée des visites et des réceptions à la portée des gens qui ne le sont pas. Et comme ni le talent acquis du bien dire et du bien écrire, ni la découverte ou l'hypothèse scientifique n'étaient encore des espèces sur lesquelles on spéculât, les Académies restaient simplement des compagnies où l'on se rencontrait pour faire échange d'esprit et d'idées, afin que celles-ci, autant que celui-là, devinssent, entre confrères, le bien commun. Elles se montraient d'accueil bienveillant et ne limitaient le nombre de leurs membres que parce que, au delà, toute discussion eût cessé d'être une conversation et fût devenue impossible ou pédante. Des hommes d'église, d'autres d'épée, l'élite de la robe et de la finance y recti-

fiaient ce que leurs conceptions risquaient d'avoir de trop particulier pour les ramener à une harmonie par quoi notre culture, faite de la fleur de toutes les pensées humaines, séduisait et triomphait.

En vérité, un salon bien dirigé eût suffi; et le jour vint, en effet, où les salons doublèrent les Académies. Les secrétaires perpétuels n'eurent pas alors de concurrents plus redoutables que les Belles qui ouvraient des bureaux d'esprit et, plus tard, que ces femmes, jolies quelquefois, toujours assez subtiles pour mener, d'un signe de leurs yeux, le troupeau insatisfait des économistes et des philosophes.

Les salons ont été fermés et les Académies ont survécu. On en a même fondé de nouvelles; telle la vôtre. Les secrétaires perpétuels continuent donc seuls la délicate mission de fournir à l'esprit un asile et aux nobles pensées un confort et des facilités sans lesquels elles se font et plus rares et plus lentes.

Messieurs, votre rôle n'est pas fini; la destinée des Académies n'est pas près de s'éteindre. Jadis, elles ont rapproché des hommes que différenciaient et séparaient, dans le courant de la vie, la nature et le genre de leurs actions et, par là, aidé à cette culture hardie et affinée à laquelle rien de ce qui est capable d'embellir et de fortifier l'esprit ne demeurait étranger. Par elles et par leurs auxiliaires ou rivaux, les salons, fut parachevé ce type social qu'on appelait l' « honnête homme ».

Aujourd'hui, la masse des faits scientifiques, même dans l'ordre des sciences morales et sociales qui nous intéressent plus directement, l'impossibilité, pour les intelligences les plus douées et les plus vastes, d'embrasser non seulement l'ensemble des connaissances, mais les confins même d'une discipline unique, ont imposé des spécialités dont beaucoup, en dépit qu'ils veuillent, doivent se résigner

à vivre prisonniers. Les Académies, en relâchant à certaines heures les chaînes de ce servage, en favorisant des confrontations intermittentes de pensées, d'expériences et de recherches, en permettant à des regards curieux d'explorer les chantiers voisins, restent un des moyens les plus heureux de maintenir, pendant un demi-siècle encore peut-être, quelques exemplaires d'une culture dont l'élégance est faite de variété et de désintéressement, dans un cadre d'apparents loisirs.

RAPPORT DE M. DECLAREUIL

SUR LE CONCOURS POUR LE PRIX DU MINISTRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

MESSIEURS,

Comme on l'a répété souvent ici, un arrêté ministériel du 30 mai 1855 a confié à l'Académie de législation le soin de distinguer le meilleur parmi les mémoires ayant obtenu la première médaille d'or aux concours de doctorat des Facultés de droit et de lui décerner, à la fête annuelle de Cujas, un prix spécial au nom du ministre de l'Instruction publique.

L'honneur et la confiance qui nous sont ainsi faits ne laissent pas d'être une mission délicate et de procurer quelques soucis aux membres de la Commission chargée d'apprécier et de classer les travaux des concurrents.

Ils sont rarement nombreux; plusieurs fois il a fallu dresser un procès-verbal de carence. Mais qu'il s'en présente seulement trois ou quatre et la difficulté apparaît de juger entre des travaux d'ordre et de nature fort divers, souvent complètement opposés d'objets et de tendances. Au hasard des choix faits par les Facultés, l'un traite de droit civil ou d'instruction criminelle, l'autre d'économie politique ou de droit constitutionnel, un autre d'histoire ou de philosophie juridique, tel autre touche à la diplomatie ou entre dans le vif des questions coloniales, etc. Aucun n'a été composé dans les mêmes conditions; les facilités ou non de recherches et de documentation sont toutes contingentes et ignorées des juges. Le moyen de trancher entre des parties dont les conclusions ne tendent aucune au même

but et ne comportent ni identité d'objet, ni identité de question, à moins qu'on ne considère pour tel leur commun désir d'avoir le prix? Il semble que le jugement en faveur de l'une laisse toujours les autres hors de cause.

Cette année, trois mémoires étaient soumis à l'appréciation de l'Académie :

1° *Essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté,* par M. Pujol, lauréat de la Faculté de droit de Toulouse;

2° *De la responsabilité qui incombe à une personne à raison du dommage causé par une autre,* par M. Becqué, lauréat de la Faculté de droit de Montpellier;

3° *L'aviation en droit interne et en droit international,* par M. Guibé, lauréat de la Faculté de droit de Caen.

Voici la suite des observations et des jugements auxquels, après un examen approfondi, la Commission, puis l'Académie se sont arrêtées et à raison desquels celle-ci a attribué le prix au troisième de ces mémoires.

I.

L'*Essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté*, par M. Pujol, paraît être au premier abord une étude de métaphysique politique nous jetant au domaine du conventionnel et de l'abstrait, mais c'est bien plutôt une étude de dogmatique positive, puisqu'il étudie les déviations que le point de vue utilitaire a fait subir, dans la conscience des fidèles, à l'un des dogmes fondamentaux de la révélation démocratique.

L'auteur a divisé son travail en deux parties; car, pour

savoir ce que vaut l'idée de délégation de la souveraineté, il faut être quelque peu informé sur l'existence de la souveraineté elle-même et lui attribuer, ne serait-ce que par définition, certaines vertus; — mais son existence démontrée n'emporte nullement qu'elle puisse être déléguée : Jean-Jacques n'a-t-il pas expliqué tout le contraire[1]? M. Pujol a donc établi, tant bien que mal, une doctrine de la souveraineté et de ses modes de délégation selon le dernier état de la croyance; puis il a soumis dans une seconde partie à une critique destructive les conclusions de la première.

Du reste, sa méthode capricieuse ne va pas sans dilettantisme; c'est de biais souvent qu'il aperçoit son sujet et c'est par des méandres qu'il le rejoint. Ainsi voulant tout d'abord, et comme il convenait, persuader son lecteur de la spécificité de la souveraineté (M. Pujol se sert à l'occasion de mots barbares pour nous montrer qu'il n'ignore pas les directions et les goûts actuels des civilisés), il se demande ce qu'en pense M. Duguit.

Or, M. Duguit imagine la souveraineté à la façon d'un droit patrimonial qui jadis était reconnu au roi, par suite de conceptions féodales, et qui, à la chute de la royauté, aurait passé tel quel du roi à la nation[2].

Autant de mots, autant d'erreurs. M. Pujol s'en rend compte. Mais si M. Duguit s'est totalement mépris sur la conception qu'on avait du pouvoir royal dans l'ancienne France, M. Pujol la connaît dans une mesure trop insuffisante pour opposer à un tel adversaire des arguments décisifs. Ses renseignements, tenus de seconde main, demeurent

1. J. Declareuil, *Des critiques touchant les régimes représentatifs et parlementaires dans les œuvres politiques de J.-J. Rousseau* (Recueil de législation de Toulouse, 1910, pp. 1 et suiv.).

2. Duguit, *L'État, le droit objectif et la loi positive,* t. I, p. 328.

imprécis et incomplets. Toutefois il en reste que ni pour le roi, ni pour la nation, la souveraineté n'eut un caractère domanial, patrimonial; c'est une notion spécifique. Et, cette fois, il en va chercher la définition directement et exclusivement aux sources de la révélation, dans la dix-septième lettre pastorale de Jurieu : « La souveraineté, c'est l'acte émanant d'une volonté qui n'a pas besoin d'avoir raison pour valider ses actes. » A quoi bon aller plus loin?

Quant à savoir quelle était cette volonté, c'est de quoi fort longtemps on discuta. Aux droits historiques du peuple puisés par les monarchomaques et les prédicants dans un passé légendaire ou de leur invention, les théoriciens du droit naturel substituèrent une volonté éclairée et soutenue par la Raison. C'était le contre-pied de Jurieu : la volonté souveraine devait toujours avoir raison. Mais nul n'ayant jamais su ce qu'était cette Raison objective et contraignante, dont la volonté des gouvernants ne serait que la servante, il fallut se rabattre sur les raisons et les volontés individuelles, qui sont anarchie. L'effort le plus puissant, le plus sincère pour constituer et différencier la volonté souveraine fut, avouons-le, le *Contrat social*. On sait ce qu'il en resta chez les disciples les plus immédiats de Rousseau. Insensiblement, on en vient à rattacher la souveraineté à la force seule. Si elle appartient non plus, comme disait Rousseau au corps social, mais à la majorité, c'est que cette majorité est supposée disposer de la force et que rien ne peut l'empêcher d'en user à son profit exclusif. La majorité étant reconnue *a priori* titulaire du pouvoir souverain, elle peut tout. C'est là l'expression actuelle la plus classique de la doctrine démocratique[1]. On est revenu à Jurieu.

Mais, éclairée ou non, cette volonté, cette force, tant

1. Esmein, *Droit constitutionnel*, pp. 211 et 467.

qu'on l'a tenue fictivement pour celle du corps moral et politique formé par le contrat ou par l'histoire, Jean-Jacques avait démontré de façon péremptoire qu'elle était indélégable et si, dans la théorie de la souveraineté nationale, une vérité éclatait, c'était celle-là. Or, toutes les constitutions, monarchiques ou républicaines, établies sur la souveraineté nationale ont admis le système de la délégation et ont eu des représentants. La contradiction, l'illogisme sont flagrants.

Ce qui eût été bien, c'est que M. Pujol nous eût révélé par quelle déviation (suscitée peut-être par la nature des choses) rapide dans les faits, lente et embarrassée dans la doctrine, on s'est acheminé, sous le couvert d'une hypocrisie verbale, de l'idée de souveraineté nationale au régime des partis qui en est la négation pure.

Par ce fil d'Ariane, il se fût dirigé et nous eût dirigés à travers le dédale des explications et des justifications successives de l'existence de représentants, car, de quelque manière qu'on se débatte pour en rompre le filet, toute la critique de Rousseau subsiste.

On commença par condamner le mandat impératif pratiqué par les anciens États généraux et recommandé par Rousseau. On fit du député le représentant de toute la nation, dont souvent la plus grande part répudiait son programme. Récemment, on en est venu à dire que les représentants sont chargés de penser et de vouloir pour la nation. Ce n'est plus elle qui pense et qui veut. On avoue qu'ils décident « librement, arbitrairement au nom du peuple *qui est censé* vouloir par leur volonté et parler par leur bouche[1] ». Ils sont donc ses tuteurs et ses maîtres. Aussi, très loyalement, quelques-uns parmi les plus autorisés théo-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 307.

riciens du système répugnent-ils à l'emploi des termes de mandat et de mandataires [1].

Tout cela se trouve dans le mémoire de M. Pujol, si l'on veut, mais il a donné à la partie critique de son travail une forme purement analytique, ne tenant pas un compte suffisant du processus historique tramé, inspiré par les intérêts mouvants des partis, au cours du dix-neuvième siècle et dans les premières années du vingtième.

Théoriquement, il nous montre que, dans l'état de la croyance contemporaine, on ne croit plus au mandat qu'il vienne des électeurs du représentant ou de la nation, car il n'y a pas de mandat sans objet et là où, sans responsabilité ni sanction, sans même le risque d'une révocation possible, le prétendu mandataire peut tout ce qu'il veut et tient le mandant à sa merci. Il montre encore qu'on ne peut croire davantage à une délégation en bloc des droits souverains par la nation aux représentants, car le délégant est insaisissable, n'arrive jamais à prendre corps, ne fût-ce que pour accomplir l'acte initial de la délégation, et alors le représentant lui-même devient fantôme, puisque, sans délégation, il n'est pas et qu'il n'en reçut de personne; — sans compter qu'alors même qu'il existerait un délégant, on ne voit pas à qui seraient transférés ses droits, au parlement comme corps ou aux individus qui le composent? — sans compter encore qu'une analyse un peu poussée de la personnalité juridique révèle l'impossibilité de cette coexistence d'un représenté et d'un représentant au sein d'un même État?

Quand on en est, dans un milieu social, à de telles discussions sur de telles imaginations, et à en suspendre la destinée à ces fantasmagories, il y a place, comme dans tous

1. *Ibid.*, pp. 232 et 355.

les organismes ébranlés, pour le parasitisme. Derrière cette façade croulante de la souveraineté nationale, les partis se sont installés ; — et c'est encore à ce moment de son exposé qu'une méthode se tenant très près du processus historique eût bien servi l'auteur, car c'est un peu brutalement, ou tout au moins sèchement, qu'il nous découvre au terme de son enquête ce nid de fictions : fiction d'une volonté nationale qui n'existe pas et pratiquement ne pourrait se faire jour; fiction de la représentation (pour certains du mandat) qui n'existe pas plus que cette volonté qu'elle suppose et qui seule l'expliquerait; fiction subsidiaire d'un problématique intérêt commun entre la nation et ses élus, ou même entre ceux-ci et leurs électeurs, fiction, fiction toujours !

Arrêtons cette analyse au moment où M. Pujol, se plaçant dans l'ordre des conséquences, constate que la doctrine de la délégation de la souveraineté est une doctrine d'absolutisme, comme toute doctrine de souveraineté nationale du reste, avec un nouveau regret, c'est qu'il ne se soit pas demandé si toute doctrine d'État n'aboutit pas là. Il est assez curieux que les tendances absolutistes aient apparu en Europe au temps où les légistes des divers pays occidentaux venaient de terminer leur construction juridique de la souveraineté et de l'État.

Comme je l'ai dit, la critique de M. Pujol est purement négative. Il constate que nous vivons dans la fiction et qu'on nous pipe; — mais dans quelle mesure voulons-nous être pipés? Il nous a conduits jusqu'à l'abîme et nous a montré des garde-fous vermoulus, puis s'est esquivé. Je crois bien qu'une telle œuvre est faite en fonction d'une doctrine à quoi l'auteur pense *in petto;* mais comme il ne nous en dit rien, nous sommes pris du désenchantement de l'amateur, propriétaire d'un précieux diptyque, qui, un

jour, en rentrant chez lui, ne trouverait plus qu'un des volets, sans être encore bien sûr qu'on ne lui a pas laissé seulement une assez bonne copie.

II.

La dépréciation des doctrines individualistes que l'étude de droit public de M. Pujol nous étale, nous en retrouvons la trace dans le droit privé avec le second mémoire soumis au jugement de l'Académie.

La responsabilité qui incombe à une personne à raison du dommage causé par une autre est une importante question de droit civil. Le sujet et les règles qui le dominent ont été si souvent discutés dans des temps si proches qu'il était difficile à l'auteur d'ajouter beaucoup de son cru. Pour ce motif peut-être, le travail de M. Becqué n'apparaît pas très original, mais il est fort complet, clair dans le fond et dans la forme, conduit de façon que le lecteur n'y rencontre point l'ennui.

Ce n'est pas que son plan et sa méthode aient paru les meilleurs; car on aurait pu, ce semble, ou bien poser et discuter le fondement de la responsabilité pour autrui en se plaçant au triple point de vue de sa nécessité, tout au moins de son utilité, juridique, psychologique et sociale; puis en faire surgir les conséquences logiques, quitte à dire en quoi le législateur et la jurisprudence s'écartaient de ces données rationnelles; — ou bien encore étudier dans l'ordre de leurs apparitions historiques les éléments du système pour nous mener à leur aboutissement actuel, ce qui était à la fois le plus simple et le plus conforme aux tendances modernes. L'auteur a préféré un tiers parti qui comporte une exposition exégétique et dogmatique des

hypothèses de responsabilité pour autrui; puis un résumé, sous forme de conclusion, des doctrines émises sur la matière. Cela surtout n'est pas heureux et l'intérêt même de cette conclusion fera regretter l'une ou l'autre des méthodes que j'indiquais, la dernière surtout. Elles auraient donné plus de relief aux idées spéculatives et mieux encadré les solutions pratiques.

Je ne blâmerai point M. Becqué d'avoir pris pour base de ses exposés la distinction entre la responsabilité délictuelle et quasi délictuelle et la responsabilité contractuelle du fait d'autrui. Bien que certains jurisconsultes se détachent de cette sorte d'antithèse, puisqu'il y a responsabilité dès qu'une obligation n'est pas remplie quelle qu'en soit la source, elle reste classique et garde ses avantages dans l'état actuel des choses. C'est ainsi que, pour la seconde de ces responsabilités, il n'y a pas lieu d'étudier séparément le cas des personnes physiques et celui des personnes morales, comme pour la première, la jurisprudence n'ayant jamais hésité à appliquer l'article 1147 du Code civil à l'ensemble des personnes juridiques. C'est ainsi encore qu'une série de difficultés qui se dressent sur le champ de la responsabilité délictuelle ne trouvent pas leur place dans celui de la responsabilité contractuelle, où le débiteur est toujours responsable de l'inexécution par cela seul qu'il n'établit ni la force majeure ni le cas fortuit, sans rechercher si l'inexécution totale ou partielle lui est imputable ou à ses préposés. Il n'y a pas, à la suite de l'article 1147, d'articles qui fassent pendant à l'article 1384 après l'article 1382. Seule, une disposition législative pourrait y déroger (par exemple la loi du 29 décembre 1905 à propos des accidents arrivés en mer aux marins du fait du capitaine ou des autres membres de l'équipage), et M. Becqué a raison de critiquer la jurisprudence qui établit sur l'article 1384, 4° du Code civil, au lieu

de l'article 1147, la responsabilité des Compagnies de chemin de fer à l'égard des tiers victimes de leurs agents. Cette responsabilité doit être la même, qu'il s'agisse de voyageurs ou de marchandises.

Près des deux tiers du mémoire de M. Becqué sont consacrés à la responsabilité délictuelle et quasi délictuelle. Pour elle, il a subdivisé cette partie de son étude entre les personnes physiques et les personnes morales, distinguant, parmi celles-ci, celles du droit privé, celles du droit public, et l'État. Et voici bien apparaître ce qu'a d'inharmonique la méthode exégétique : c'est à propos des personnes physiques que M. Becqué va établir toute sa doctrine sur les articles 1382-1384 du Code civil pour ne plus faire dans les paragraphes suivants que des applications des principes ainsi dégagés. Cette doctrine se résume sous trois chefs :

1° Responsabilité pour autrui résultant d'une faute directe de celui qu'elle grève ; l'auteur matériel du fait n'est que l'instrument du responsable. Dans ce cas, nous ne sortons pas du champ de l'article 1382 du Code civil.

2° Responsabilité pour autrui résultant d'une faute présumée (absence de surveillance ou d'éducation) du responsable. C'est le cas des père et mère, (des instituteurs avant la loi du 20 juillet 1899 qui leur a substitué l'État), et des artisans, à qui le dernier alinéa de l'article 1384 réserve la possibilité de faire tomber cette présomption.

3° Responsabilité des maîtres et des commettants pour les dommages causés par leurs domestiques et leurs préposés dans les fonctions auxquelles ils les emploient et pour qui l'article 1384, 5°, ne fait pas la même réserve.

Et je laisse de côté, dans ce court aperçu, les espèces particulières que des lois spéciales font rayonner autour de ces articles, et nuancent diversement.

A vrai dire, tout l'intérêt se concentre sur la troisième

hypothèse, et c'est là que s'affrontent la vieille théorie classique de la faute et la conception plus moderne et mieux adaptée, semble-t-il, aux nécessités pratiques, du risque.

S'en tenant à la première, la jurisprudence assimile les maîtres et commettants aux père et mère, ou aux artisans, et fonde leur responsabilité sur la faute présumée (*in eligendo* ou *in vigilando*), faute qui, par conséquent, s'évanouit lorsque le maître ou le commettant n'a été ni libre dans l'élection, ni en situation de surveiller[1].

Cependant, l'article 1384, 5°, ne permet pas de faire tomber la présomption par la preuve contraire, comme l'a fait le paragraphe 831 du Code civil allemand; de plus, il est clair que d'ordinaire il n'y aura aucune faute réelle, le plus honnête et habile préposé étant toujours à la merci d'une distraction ou d'un accident. Notez, en outre, que la responsabilité est limitée à l'exercice de ses fonctions. Enfin, surtout l'extension de cette sorte de responsabilité dans le droit le plus récent deviendrait souvent inique si on l'interprétait uniquement comme la conséquence d'une faute.

C'est alors que la doctrine a tenté de substituer à l'idée de faute l'idée de risque : il est juste que l'entrepreneur prenne à sa charge les résultats d'une activité qui se déploie par ses ordres et à son bénéfice. M. Becqué (en s'en rapportant peut-être trop pour traduire sa pensée à des citations de M. Saleilles) a très bien montré les avantages de la substitution, qui est d'insérer avec plus de commodité, dans l'ensemble des conceptions modernes touchant les rapports d'employeurs à employés ou ouvriers, la responsabilité qui nous occupe et qui s'harmonise mieux avec

1. Cep. Cass. 25 nov. 1813, 11 juin 1836, 11 mai 1846, 30 août 1860 se conforment à la lettre de l'art. 1384.

le texte de l'article 1384, en dépit de quelques passages des travaux préparatoires et de la jurisprudence établie.

La notion de faute est essentiellement individualiste. Elle suppose qu'en dehors du contrat une obligation ne peut naître que d'un acte intentionnel, portant exprès une atteinte à un droit existant. La notion de risque suppose une société plus liée, où les actes de chacun ne sont pas enclos dans les limites d'une rigide autonomie, mais peuvent avoir certains retentissements sur la position juridique d'autres hommes, sans que ceux-ci aient rien fait pour cela ou du moins qu'ils aient rien à se reprocher.

En tout cas, on dira qu'en usant de préposés, les commettants consentent une garantie implicite et tacite vis-à-vis des tiers qu'ils invitent ou obligent à s'adresser à ces préposés, et, par là, leur responsabilité se rapproche de la responsabilité contractuelle. Des lois assez nombreuses ont fait des applications partielles de cette donnée[1]. La plus remarquable résulte des lois du 9 avril 1898, du 30 juin 1899, du 12 avril 1906 et du 18 juillet 1907, comprenant, sous la rubrique d'accidents du travail, avec simple indemnité forfaitaire, le dommage causé aux ouvriers, dans l'exercice de leurs fonctions, par un autre ouvrier ou un tiers, et cela en l'absence de toute faute : preuve frappante que l'esprit du législateur s'écarte aussi de plus en plus de la conception individualiste de la faute dans le sens de la conception sociale du risque. Ce qui explique, au reste, que de telles responsabilités puissent être l'objet d'assurances[2].

De telle sorte que, dans une législation surchargée, tra-

1. *Sic*, loi du 24 juillet 1884, art. 44 (sur la presse); loi du 6 juillet 1810 et décret du 18 avril 1810, art. 27 (sur les commis greffiers).

2. Cpr. loi du 29 décembre 1905, art. 11. — La jurisprudence admet cependant qu'on peut s'assurer contre la faute non lourde.

duisant l'encombrement et la complexité de l'état social, on voit s'éliminer, du contenu des faits juridiques, cet élément moral et intentionnel, absent aussi des coutumes primitives et dont l'introduction avait jadis été considérée comme un progrès[1].

M. Becqué, ayant établi la doctrine du risque, s'est efforcé d'en faire l'application aux diverses catégories de personnes juridiques, et, tout de suite, est apparu son avantage; mais c'est surtout à propos des personnes morales que sa supériorité se révèle, alors qu'en s'en tenant à l'idée de faute, la jurisprudence n'aboutit qu'à des solutions empiriques et contradictoires. Ainsi, rejetant avec raison la responsabilité pénale de la personne morale dépourvue de volonté, la jurisprudence admet une responsabilité civile fondée sur la faute présumée pour les actes des employés subalternes et sur la faute directe de l'article 1382, quand on ignore quel agent est l'auteur du fait, tandis que pour les faits dommageables des administrateurs et gérants, elle établit la responsabilité de la société tantôt sur l'article 1384, tantôt sur l'article 1382, tantôt (ce qui est plus commode) sur le bloc 1382 et suivants. Parfois elle invoque l'idée de mandat, peu acceptable, puisque le mandant serait sans volonté et que le mandataire, s'il l'était, aurait agi hors des limites de son mandat qui ne l'investirait pas évidemment de la mission de commettre des délits.

Ce qu'il y a de défectueux dans tout cela tient à la difficulté d'arriver à des solutions logiquement équitables en s'attachant à la seule notion individualiste de la faute.

Avec l'idée de risque, tout devient aisé. Quelque système

1. Cpr. J. Declareuil. *La justice dans les coutumes primitives*, p. 39 et s., p. 83 et s.

que l'on adopte sur la nature de la personnalité morale, le capital social supporte les risques des actes dont il est appelé à bénéficier; et pour les personnes morales du droit public, il en sera ainsi, qu'il s'agisse d'actes de gestion ou d'actes d'autorité. Quant à l'État, à l'irresponsabilité théorique duquel le Conseil d'État et le Tribunal des Conflits ont toujours conclu et qui explique les indemnités données à raison des dommages causés par ses agents par une bienveillance équitable, mais facultative, l'idée de risque lui apporte une base juridique pour ces décisions d'équité et en même temps leur infuse un caractère d'obligation. Agissant dans l'intérêt de tous, il répartit ainsi entre tous le dommage que, dans l'intérêt général, un ou plusieurs ont subi, et cela même s'il s'agit d'actes de souveraineté et en l'absence de toute faute commise.

On aperçoit l'intérêt pratique et, en quelque mesure, psychologique et social de ce mémoire; il nous fait assister à l'un des mouvements les plus curieux des transformations du droit.

Cependant, l'auteur n'a pas exprimé avec tout le relief que l'Académie eût souhaité ce qu'avait, malgré son classicisme apparent, d'original et d'attachant le sujet traité. Elle a reproché à M. Becqué une certaine absence de personnalité et d'originalité qu'elle a cru trouver, au contraire, dans le mémoire de Caen.

III.

Si le sujet mis au concours par la Faculté de droit de Caen : *L'aviation en droit interne et en droit international* semble presque devancer les temps, ne croyez pas que M. Guibé ait trouvé tout à faire en cette matière. Même là, le noir sur le blanc ne manque pas.

Il existe déjà sur le domaine aérien cinq systèmes différents. Mais, le jeune auteur, mettant à profit cette littérature, a très habilement fait le départ entre ce qu'elle contient d'utile et de fécond et ce qu'on y trouve de fantaisiste et déjà de caduc. Dans une langue claire, rapide, non toujours dépourvue de pittoresque, il a groupé et mis en valeur les éléments épars du sujet; pourtant, il subsiste quelques flottements, non dans l'ensemble, mais dans le détail et l'arrangement de certaines parties.

Le plan général résultait, en effet, de la formule soumise par la Faculté aux concurrents : *Aviation en droit interne ; — aviation en droit international.*

En droit interne, la nature juridique de l'atmosphère, le droit d'atterrissage, les accidents avec leurs conséquences multiples, les délits et contraventions, la réglementation administrative de la locomotion aérienne ont fourni cinq chapitres. Étant donné l'état de la pratique actuelle, tous ne sont pas d'un égal intérêt. Il est clair que les solutions proposées dans les deux derniers, en dépit des analogies qu'on tente d'y établir avec la navigation maritime, et quelquefois à raison même de ces analogies, sont fautives et provisoires. J'indiquerai quelques idées glanées dans les trois autres.

Le problème le plus pressant est celui de la nature juridique de l'atmosphère, c'est-à-dire de l'interprétation à donner de l'article 554 du Code civil. *Dominus soli, dominus cœli et inferorum*, disait la glose sur la loi 1, 7, D. XLIII, 27.

Doit-on dire que le propriétaire du sol l'est aussi de l'espace aérien? des arrêts l'ont admis[1]; ou bien que, s'il n'est pas propriétaire de l'air, mobile et vaguant au gré des

1. Bordeaux, 27 nov. 1909. S. 1910, 2, 330.

courants, et, dès lors, *res nullius*, il l'est tout au moins de l'espace géométrique compris au-dessus jusqu'à l'infini? D'autres arrêts et quelques jurisconsultes le veulent ainsi. Mais il faut alors à peu près renoncer à l'aviation. Il est vrai qu'on atténue tant de rigueur, soit en exigeant que le *dominus soli*, interdisant le passage, y ait un intérêt sérieux (doctrine peu sérieuse elle-même, car on est propriétaire ou on ne l'est pas); soit en limitant son droit aux hauteurs utilisables (mais qui les fixera en cette ère de gratte-ciel?). Alors on a vu surgir des théories fantaisistes : une, par exemple, distinguant entre la propriété et la possession, veut que l'on puisse disposer de l'espace aérien de façon intermittente tant que son propriétaire n'en a pas pris possession effective par occupation matérielle ou clôture[1]; une autre tenant le passage dans l'air pour une servitude par analogie avec le droit de passer sur les cours d'eau non navigables de la loi du 8 avril 1898; mais il n'y a pas de loi pareille pour l'espace aérien et tout le monde n'admet pas que celle du 8 avril 1898 crée une servitude.

M. Guibé s'est rangé, sagement je crois, à une cinquième manière de comprendre la domanialité de l'air, proposée par M. Arnaldo de Walles, dans la *Revue juridique de locomotion aérienne* : l'article 552 du Code civil doit s'entendre des choses élevées au-dessus du sol : édifices présents ou futurs. L'espace lui-même n'est pas une chose, n'est pas susceptible de propriété privée. La propriété du dessus, c'est le droit de construire que rien ne peut limiter. Là où il n'y a pas de choses, l'oiseau artificiel passe, sous la seule garantie de l'article 1382 du Code civil. Il semble que cette solution doive triompher.

Mais l'oiseau ne vole pas toujours, parfois il se pose ou il

1. Jolliot, *De la Propriété du domaine aérien*.

s'abat. Sur cette question fort délicate de l'atterrissage, M. Guibé est resté bien superficiel. A quoi bon décider que l'on ne pourra atterrir qu'en propriété non close, puisque le danger contraint de descendre où l'on peut et qu'on ne prouvera presque jamais l'absence de danger contre l'aviateur qui prétendra l'avoir éprouvé. Le vol bouleverse toutes les règles chargées de garantir la propriété et la tranquillité des particuliers contre les piétons, voire même contre les gens à cheval. La pratique seule, et à la longue, en révélera d'autres.

Le chapitre concernant les accidents est traité avec plus d'ampleur, bien qu'on ne voie pas pourquoi l'auteur a relégué, sous forme d'appendice, l'hypothèse du cas fortuit et de la force majeure. Il ne s'agit que de l'application des principes généraux et, de nouveau, nous trouvons en présence la doctrine classique de la faute présumée ou non et la doctrine montante du risque. C'est vers celle-ci que penche la *Société d'études législatives*, qui met le cas fortuit et la force majeure mêmes à la charge du propriétaire de l'avion. et M. Guibé a tort de la critiquer à ce sujet : c'est le fin du fin, si j'ose dire, de la théorie du risque et de la responsabilité purement objective, surtout si l'on parfait le système par l'établissement d'un fonds de garantie analogue à ceux préconisés par M. Baldwin ou par M. Thaler, ou encore, avec quelques divergences, par la *Société d'études législatives* elle-même.

En droit international, les difficultés auxquelles donnent naissance l'aviation surgissent chaque jour plus nombreuses ; les efforts pour les résoudre ne sont pas près d'aboutir. La Conférence internationale de Paris, en mai et en juin 1910, n'a donné aucun résultat. Il est évident que rien ne pourra être tranché que par des conventions internationales qui créeront à la longue une sorte de coutume.

La même question qui se pose en droit privé pour la domanialité de l'air, renaît en droit international pour la souveraineté. Tandis que les uns tiennent pour la souveraineté de l'État sur son atmosphère indéfinie, d'autres n'admettent au libre passage que des restrictions fondées sur l'obligation de ne pas nuire à l'État sous-jacent ou de ne porter atteinte à aucune condition de sa vie ou de sa défense. L'idée d'établir une zone neutre sur les frontières pour faciliter l'atterrissage est tout à fait inacceptable. La frontière aérienne ne pourra jamais être que le plan perpendiculaire passant par la frontière terrestre. La compétence concurrente que M. Guibé voudrait reconnaître aux juridictions des deux pays, quand il y aura doute sur la position de l'appareil au moment du fait litigieux, présente bien des dangers en l'absence de conventions précises.

La nationalité des aéronefs et des avions sera plus facilement résolue; celle du propriétaire ou de la société, ou de la majorité des copropriétaires à qui appartient l'instrument s'impose. On ne voit pas bien encore dans quelle mesure on pourrait tenir compte de celle du constructeur ou de l'équipage. Les idées émises par M. Guibé sur ces divers points sont certainement hâtives et de valeur douteuse.

Sur la réglementation de la circulation aérienne en droit international, l'auteur a, peut-être à tort, mêlé des principes et des pratiques d'ordres très différents : le droit international privé et le droit international public; mais dans l'un et l'autre ordre d'idées, il avançait en terrain neuf : ni doctrine fixe, ni assez longue pratique. Il fallait se borner à des formules d'essai.

Les véhicules privés, rationnellement, devront être soumis à leur loi d'origine pour tout ce qui ne relève pas de l'ordre

public et des règlements de police locaux. Mais que décider, par exemple, en cas de crime ou de délit commis à bord? ou en cas d'abordage? On propose, en général, des solutions analogues à celles admises dans la navigation maritime; mais qui ne voit que l'analogie n'est qu'apparente, car ici il faut tenir compte que le sol étranger est sans cesse affecté par de tels événements. L'incertitude et le doute augmentent quand il s'agit d'aéronefs ou d'avions publics. Force a bien été à notre jeune jurisconsulte de se tenir dans l'imprécision.

On pouvait espérer que la guerre des Balkans apporterait une certaine illustration aux principes rationnels qu'on peut tenter d'émettre dans un ouvrage de ce genre. Nous sommes encore mal renseignés sur les incidents qui ont pu se passer, s'il s'en est passé, à cet effet. Je crois que tout avion étranger public ou privé sera saisi par le belligérant sur le territoire duquel il se trouvera au début des hostilités[1], quitte dans le dernier cas à indemniser le propriétaire; les véhicules publics pourront également être attaqués et capturés dans l'atmosphère des deux belligerants et en air libre. Les neutres désarmeront et séquestreront ceux armés en guerre qui pénétreront dans leur atmosphère, mais ce ne sera guère possible que si l'avion atterrit; — tandis que les avions privés continueront à être traités par eux comme en temps de paix, sauf l'interdiction de la contrebande de guerre. Seule la pratique pourra, avec le temps et des événements peu souhaitables, mettre en tout cela quelque précision. La nécessité et les éléments dicteront, et les jurisconsultes écriront, après les avoir mis en forme, les principes.

Néanmoins, par la façon dont il a su recueillir et grou-

1. Conf. de La Haye, convent. V, art. 19.

per tant d'éléments épars et la clarté avec laquelle il les a exposés, M. Guibé a fait un ouvrage neuf qui, imprimé et publié, sera provisoirement ce qu'il y aura de plus complet sur la matière. Il a révélé en outre des qualités très personnelles. Aussi l'Académie est-elle heureuse de lui attribuer la médaille d'or.

RAPPORT SUR LE CONCOURS POUR LE PRIX OZENNE

Par M. Charles Cézar-Bru, Professeur à la Faculté de Droit, Secrétaire adjoint de l'Académie.

Les fondations vraiment utiles portent, toujours, leurs fruits. Il est des hommes de haute perspicacité, et aussi, favorisés hautement par une bienheureuse fortune, qui savent deviner et, au besoin, faire naître ces fondations et leur utilité. Le regretté Ozenne, dont il faut à chaque instant, dans cette enceinte, rappeler le nom et l'œuvre, était de ces hommes qui réussissent tout ce qu'ils pensent. En fondant un prix à l'Académie de législation, il a paru, tout d'abord, que sa perspicacité s'était trouvée en défaut. Une seule fois, en effet, en 1906, le prix a été décerné; depuis les concurrents étaient restés absents et l'Académie avait dû rester muette. Mais 1912 est une revanche. Deux mémoires sont déposés : l'un celui de M. Lebreton, docteur en droit, avocat à Rennes, obtient une mention honorable ; l'autre, celui de M. Joseph Delpech, professeur à la Faculté de droit de Dijon, obtient le prix Ozenne. Pour 1913, nous aurons, je l'espère, un autre mémoire, car je sais que le sujet mis au concours hante l'esprit et l'activité d'un de nos jeunes et distingués aspirants au doctorat.

I.

M. Lebreton, docteur de la Faculté de droit de Rennes, en prenant pour devise : *Fac et spera*, a voulu nous prévenir de son courage et justifier, en même temps, les espé-

rances légitimes que les juristes et les penseurs peuvent fonder sur lui. Il a le courage de la jeunesse ; il en a, aussi, l'inexpérience, qui l'a empêché de découvrir, d'abord, et de traiter, ensuite, le point le plus intéressant du sujet : Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? Et, cet état une fois bien défini, sa nature même est-elle incompatible avec l'idée et le fait de groupement, d'association, de syndicat ? Voici, en effet, comment en raccourci, M. Lebreton a compris et traité le sujet.

Dans son introduction, l'auteur justifie le plan qu'il a adopté. Des faits se sont produits : ces faits, sont les groupements de fonctionnaires et leurs actes ; c'est la partie historique et descriptive du sujet. Ces faits sont-ils licites, les associations de fonctionnaires sont-elles juridiquement légales ? Enfin, faut-il, pour plus de précision, un nouveau texte législatif et lequel ? Mais, avant d'entrer dans le vif de la question, encore doit-il définir les fonctionnaires. Sans discussion ou presque, il les définit : « tous ceux qui concourent de façon permanente à un service public, y compris les ouvriers et employés des personnes administratives ». Et, tout de suite, l'auteur fait cette remarque, juste, mais à peine indiquée dans quelques lignes et tout à fait insuffisamment développée, que si les conditions du contrat de travail sont librement débattues entre les patrons et les ouvriers syndiqués, elles ne le sont pas entre l'État et ses fonctionnaires auxquels ces conditions sont imposées par la loi. Quelle est au juste la nature des rapports de l'État et des fonctionnaires ? L'auteur ne nous le dit pas, et c'est une grave lacune de son travail auquel il manque, ainsi, la pierre angulaire de l'édifice tout entier.

Ces prémisses posés, et mal, ou, du moins, insuffisamment posés, l'auteur aborde sa première partie, historique ou descriptive. « La centralisation est cause de tout le mal,

car elle vicie tous les rouages de l'administration »; elle a produit « l'établissement d'une hiérarchie administrative incompétente et surtout le favoritisme, cause prédominante du mouvement syndical ». Ce mouvement a pour but de démocratiser l'administration, de supprimer le conflit et la contradiction « entre le gouvernement démocratique et l'administration monarchique ». Aussi, les fonctionnaires veulent-ils, par des conseils élus par eux, participer à l'administration et assurer la compétence hiérarchique; veulent-ils en exigeant un statut légal et en ne se contentant plus des quelques règles éparses dans des décrets, toujours susceptibles de modification pour les besoins d'une mauvaise cause, supprimer « la plaie de l'organisation politique et administrative contemporaine » le favoritisme. L'insuffisance des salaires ou des traitements, causée encore par la centralisation qui a créé des organes inutiles et le « parasitisme administratif », a poussé les fonctionnaires à se comparer aux ouvriers, à faire entendre les mêmes revendications, quelquefois en empruntant la même voix, celle de la C. G. T. De là, la création d'associations de fonctionnaires et de syndicats de fonctionnaires, précédés de sociétés de secours mutuels, et surtout des amicales d'instituteurs; les associations, préférées par les fonctionnaires exerçant une carrière libérale, les syndicats, adoptés par les ouvriers et employés des exploitations industrielles de l'État. Les causes du mouvement associationniste ainsi déduites par M. Lebreton sont certainement exactes. On pourrait se demander, cependant, si la centralisation seule a enfanté tant de mal et si les mœurs politiques et administratives ne l'ont pas puissamment aidée.

M. Lebreton fait ensuite, l'historique d'un certain nombre d'associations de fonctionnaires, forme de groupement encore la plus nombreuse (515) et largement tolérée par

les pouvoirs publics. Et, tout aussitôt nous apercevons combien la division proposée par l'auteur est factice et fragile. Car s'il nous présente comme type d'association les amicales d'instituteurs, il nous les montre se transformant en syndicats dont les banquets sont, d'abord, présidés par des inspecteurs d'Académie et par un préfet, et dont les administrateurs sont, plus tard, poursuivis correctionnellement ; ce qui ne les empêche pas de s'affilier à la C. G. T. et d'entrer en lutte avec M. Clémenceau, alors président du conseil, puis avec M. Briand.

Même débat, même évolution pour l'Association générale des agents des postes, télégraphes et téléphones. Mais avec cette catégorie de fonctionnaires, la situation s'aggrave et, aussi, elle se précise, car la grève éclate en 1906, en 1909. D'autres associations sont énumérées qui n'ont pas d'histoire ou presque. Et nous arrivons aux syndicats de fonctionnaires, issus en grande partie de l'ordre du jour du 22 mai 1894, dans lequel la Chambre avait affirmé leur légalité. L'auteur n'a plus de groupements à énumérer et on peut s'étonner qu'il n'ait pas mentionné les ouvriers des chemins de fer de l'État et ceux des Compagnies concessionnaires; mais il nous montre, qu'au fond, associations et syndicats ont même but et même tendance.

Dans la deuxième partie de son travail, M. Lebreton examine, en droit, la légalité ou l'illégalité de ces divers groupements. Il divise cette partie en trois chapitres d'inégale importance : la doctrine, la jurisprudence, la pratique administrative. Des auteurs condamnent tout groupement quel qu'il soit, syndicat ou association : la loi de 1884 n'a été faite que pour l'industrie et pour la défense des intérêts économiques, et il n'est pas admissible, c'est la thèse de M. Duguit, que l'État tolère des syndicats qui, par la grève, aboutiraient à l'interruption des services publics ; de plus,

la loi de 1901, déclarant ne pas vouloir déroger à la loi de 1884, n'a pas pu valider les associations; d'ailleurs, au point de vue social, elles seraient, comme les syndicats, des organismes de lutte et de combat. La plupart des auteurs, cependant, la jurisprudence et l'administration déclarent illégaux les syndicats, mais légales les associations; car depuis 1901, la liberté d'association est de droit commun en France.

D'autres enfin font un pas de plus, admettent la validité de certains syndicats, et l'illégalité de certains autres : la loi de 1884 n'est pas exclusive puisque les fonctionnaires ont des intérêts économiques à défendre, et la capacité plus grande du syndicat leur est éminemment utile. Mais quels sont les syndicats légaux, quels sont les illégaux? La seule distinction à retenir est celle qui a été proposée par l'éminent professeur de Paris, M. Berthélémy, entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion : le syndicat devant être interdit aux premiers, non aux seconds. L'auteur est, ici, ramené à rechercher, à nouveau, par la critique de cette distinction, une véritable définition du fonctionnaire et la véritable nature de la fonction publique. C'est un problème capital qu'il avait abordé, à peine esquissé, dans son introduction, sur lequel il revient, mais dont il a diminué l'intérêt de discussion et la portée de solution en le coupant, ainsi, arbitrairement, en deux tronçons. L'auteur, d'ailleurs, critique la distinction, mais d'une plume un peu légère, avec des arguments de surface, plutôt qu'avec des raisons inhérentes au rôle et à la nature de la fonction publique. Il arrive, enfin, à la thèse de M. P. Boncour, celle de la liberté syndicale pour tous, et il paraît s'y rallier parce qu'il la trouve la plus logique, sauf à faire intervenir une loi qui énumère les catégories de fonctionnaires qui devront être privées du droit syndical, c'est à-dire les détenteurs d'une

portion de la souveraineté. Par un nouveau manquement à une saine méthode, l'auteur se croit obligé de faire, immédiatement après, une allusion au statut légal des fonctionnaires dans lequel il voit une compensation au défaut de liberté syndicale.

Son chapitre relatif à la pratique judiciaire est tout à fait insuffisant. L'auteur n'a vu le sujet que par un tout petit côté, celui des professions libérales. Les fonctionnaires, dont la plupart exercent des professions libérales, peuvent-ils se syndiquer? Un autre problème bien plus intéressant devait être soulevé, qui montrait le rôle, l'utilité du syndicat, c'était le droit du syndicat d'ester en justice et, surtout, l'étendue de son droit d'action et d'intervention. Il n'a pas même songé à signaler les débats relatifs aux actions dirigées par des syndicats d'instituteurs contre des évêques à propos et à l'occasion du choix des livres scolaires.

Enfin, cette dernière partie se termine par un chapitre relatif à la pratique administrative et gouvernementale dont l'auteur démontre, sans peine, les indécisions et les fluctuations, suivant les besoins de telle ou telle politique gouvernementale, suivant, aussi, les dangers plus ou moins menaçants de l'insurrection des fonctionnaires.

Enfin, dans sa deuxième partie, l'auteur expose les divers projets de réforme de la loi de 1884 et de statut légal des fonctionnaires. Après avoir critiqué le projet de 1907 et celui de 1910, il nous propose le sien, dont il a le grand tort de nous donner une analyse, mais non un texte précis rédigé en articles de lois : il n'hésite pas à proposer la concession d'un statut légal précisant les droits et les obligations des fonctionnaires, le droit syndical et le droit de grève, sauf à exclure de ces deux derniers droits certaines catégories. Il organise des délégations syndicales, intermédiaires entre le syndicat et les chefs hiérarchiques placés

au sommet de l'échelle; elles seront chargées de les éclairer, d'empêcher les conflits de naître et d'aider à les trancher. Tout cela est bien vague, bien léger, et insuffisamment appuyé de considérations décisives.

Après quelques très courtes pages consacrées à la législation comparée, dans lesquelles nous voyons commenter des textes plutôt qu'expliquer l'esprit qui les anime, M. Lebreton arrive à sa conclusion, d'ailleurs très courte. Elle est fortement inspirée des idées de M. Duguit, mais elle n'en est pas, pour cela, plus claire. On y découvre cependant ceci, que le syndicalisme est un mouvement qui ne s'arrêtera pas et qu'il ne faut pas arrêter; que le syndicalisme administratif, « de simple instrument de défense professionnelle » qu'il était, « devient un instrument de réorganisation politique et administrative du pays »; car, nous dit M. Lebreton : « L'État actuel sert ainsi de transition entre la monarchie traditionnelle et le fédéralisme syndical, administratif et économique de l'avenir. La démocratie, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'est qu'un masque destiné à cacher les vestiges de l'ancienne monarchie, maintenue dans notre système républicain. L'introduction du syndicalisme dans le domaine administratif et économique consacrera le plein épanouissement de la démocratie et la libre expansion des énergies individuelles. Le syndicalisme administratif, en particulier, est le seul remède que l'on puisse imaginer pour guérir l'État moderne de la crise violente qu'il subit en ce moment; c'est le seul qui, substituant un régime nouveau à un régime suranné, dont la disparition est certaine et se précise chaque jour davantage, évitera l'avènement d'une ère d'anarchie qui ne pourrait être que néfaste pour la prospérité générale du pays. »

Cette dernière affirmation est bien certaiment vraie; mais les autres me paraissent moins démontrées. Je comprends

mal, sans doute, parce que je suis trop vieux et trop ancré dans les idées anciennes, comment notre liberté et notre énergie individuelle grandiront quand nous serons tous embrigadés et conduits par la main, comme des enfants ou des incapables, par des syndicats et des fédérations de syndicats.

M. Lebreton est un jeune, certainement; il se contente, plus facilement que moi, de mots et de formules, peut être un peu imprécises, sinon, même, un peu creuses. C'est le défaut capital de son travail d'être insuffisamment précis : les idées, nombreuses, intéressantes, restent vagues, elles sont traitées, parfois, comme dans un article de journal. La documentation est, souvent, insuffisante; les opinions décrites ne sont pas exactement repérées, ni par le nom de leur auteur, ni par l'indication du titre ou de la page de son ouvrage; la documentation juridique est bien légère; la documentation sociale est vraiment trop maigre et des faits aussi importants que la grève des cheminots et que la situation juridique des employés des Compagnies concessionnaires d'un service public ont complètement échappé à l'auteur.

La vivacité de ces critiques ne doit pas nous faire oublier l'éloge mérité par ce travail. Il est écrit par un convaincu, par quelqu'un qui pense déjà bien et qui pensera mieux encore, plus tard. Il est écrit dans une bonne langue, claire, correcte et facile, et quoique ce travail apparaisse à l'Académie comme un travail d'élève encore inexpérimenté, elle n'aurait certainement pas hésité à le couronner, si elle n'avait eu la bonne fortune de voir soumis à son jugement un second mémoire, celui de M. Delpech.

II.

Quand M. le Président de notre Académie a ouvert, à la séance de novembre dernier, l'enveloppe contenant le nom du lauréat du prix Ozenne, ce fut une joie, pour l'Académie et pour son rapporteur, d'entendre proclamer le nom de M. Joseph Delpech, professeur à la Faculté de droit de Dijon. C'est, qu'en effet, M. Delpech est un compatriote : un Toulousain de pure race, issu d'une famille toulousaine, et de plus, un ancien étudiant de notre Faculté.

Les hasards de la carrière l'avaient d'abord exilé à Aix, dans la ville maussade, un peu inhospitalière, et surtout triste du roi René. Ils l'ont ensuite conduit à Dijon, d'où il n'espère plus pouvoir jamais revenir dans la Faculté de ses anciens maîtres qui abrite quelques-uns de ses amis.

Personnellement, je m'honore et je me félicite d'être un des plus fervents. Frappé pendant de longues années de la même peine d'exil que mon ami Delpech, j'ai pu, dans une camaraderie étroite de tous les jours, apprécier l'homme et le maître. L'œuvre du professeur que je vais analyser plaide suffisamment pour lui. Il me plaît de rendre hommage aux précieuses qualités de l'homme, qualités de cœur, de dévouement, de loyauté, qui ont fait la conquête de tous ceux qui, par une fréquentation assidue, ont pu les apprécier, aussi en bénéficier, et qui, dans tous les cas, nous ont lié, lui et moi, d'une amitié que je puis affirmer devoir être aussi durable qu'elle a été sincère et fidèle.

Ceci dit, j'aborde mon rôle de rapporteur et je vais essayer d'oublier, pour un moment, cette amitié pour adresser à M. Delpech les éloges qu'il mérite ; je me réserve le droit de m'en souvenir pour les critiques que je croirai méritées.

M. Delpech a soumis au jugement de l'Académie une série de leçons publiques, par lui faites à la Faculté de droit de Dijon. Son sujet : *La Fonction publique*, lui fournira une matière abondante pour plusieurs années; il nous a adressé un fragment de ses cours professés, justement, sur les syndicats de fonctionnaires pendant l'année scolaire 1911-1912. L'Académie sera heureuse de recevoir, sous une forme ou sous une autre, la suite du travail du distingué professeur de la Faculté de droit bourguignonne.

A.

Avant d'aborder l'analyse de l'œuvre et de la pensée de M. Delpech, je veux et je dois en faire une critique d'ensemble, critique où seront mélangés les éloges et les reproches.

L'œuvre du vaillant professeur révèle ses qualités bien connues de travailleur et sa probité scientifique. Soucieux de la moindre documentation, pourvu qu'elle soit bonne et utile, il a puisé à toutes les sources : jurisconsultes, sociologues, traités, articles, pamphlets, tous et tout ont été consultés, analysés, rapportés. Impartial à l'excès, sans rien dissimuler de ses idées profondément conservatrices du régime du droit, M. Delpech a toujours su, dans les opinions et dans les partis extrêmes, séparer l'ivraie du bon grain et retenir ce qui mérite d'être retenu.

Je persiste (et il comprendra mieux que personne mon expression) à lui reprocher, non certes de l'obscurité dans la pensée, mais la difficulté parfois réelle que nous avons à la suivre. M. Delpech pense trop et trop vite, tout en pensant très bien. Et alors, dans sa phrase, s'accumulent les idées, elles apparaissent dans des adjectifs nombreux et

pressés; elles éclatent dans des incidentes inattendues; elles se développent dans un verbe, par suite, un peu chargé. Je n'oublie pas que l'auteur nous a envoyé le texte de ses leçons, que sa phrase bien dite comme il sait la dire, énergie dans la parole, sobriété dans le geste, animation dans la physionomie, porte et retient le public auditeur. Mais, détaché de ces influences externes, le lecteur suit avec un peu plus de peine. D'autant que l'auteur donne, volontiers, à sa pensée une allure abstraite que commande, peut-être, sa tournure d'esprit philosophique. L'idée n'en est ni moins forte, ni moins séduisante, mais elle reste parfois un peu plus nimbée, sinon de nuages épais, au moins de nuées légères au travers desquelles il faut, pendant un instant, habituer l'œil à voir et l'oreille à entendre. M. Delpech, je le sais, et son œuvre le prouve, est un érudit et un savant, et il a ce travers de tous ses pareils de croire que l'humanité est composée de leurs semblables, ce en quoi ils se trompent fort; ils sont entourés d'ignorants, ou de gens qui savent autre chose, ce qui, en l'occurrence, est pareil, et pour lesquels il faut savoir descendre des hauteurs, ne pas hésiter à rappeler, dans une parenthèse ou dans une note, la théorie de tel ou tel, le fait historique auquel on fait allusion, pour lesquels il faut, d'un mot, un peu plus éclairer sa lanterne, si on veut être suivi dans le sentier toujours tortueux, souvent épineux et creusé de nombreuses fondrières, qui conduit à la connaissance, d'abord, et à la pratique, ensuite, des sciences politiques.

Et tout cela explique que le mémoire de M. Delpech soit difficile à analyser et à résumer. Il n'est pas long, — deux cent cinquante pages à peine, — mais il est si nourri dans chacune de ses lignes qu'il en faudrait presque autant pour le résumer. Aussi, je m'excuse d'avance auprès de l'Académie — tant pis si M. Delpech y voit une critique — si je

suis un peu long et plus fatigant que ne l'aurait été la lecture même du mémoire couronné.

Un autre défaut, celui-ci tout accidentel de ce travail, est la forme de leçons orales sous laquelle il nous est livré. Toute leçon, si peu classique soit-elle, comporte une entrée en matière et une conclusion ou péroraison, l'une qui a pour but de rappeler les idées déjà exposées, l'autre qui les résume ou prépare la leçon suivante : toutes choses indispensables pour un auditoire, mais qui égarent un peu le lecteur et l'obligent à faire effort pour retrouver la suite de la pensée. Ceci en réalité n'est rien, et un bien léger remaniement suffira pour donner à ce travail l'allure et la facilité de lecture d'un traité véritable.

B.

Le problème que l'Académie a voulu soumettre à la sagacité des concurrents est, tout de suite, très nettement posé dans quelques pages d'une introduction vigoureuse. Alors que « la machine administrative craque de toutes parts et que tous les écrous se desserrent », au dire de M. Fernand Faure; alors que nous sommes en présence « d'un accident de la vie administrative », au dire de M. Delpech, « il faut, résolument, voir dans les systèmes nouveaux un indice de l'évolution dans la structure de la nation moderne ». L'extension des besoins de l'État a créé un nombre tel de fonctionnaires qu'ils constituent à l'heure actuelle « une classe sociale » avec des aspirations qui épouvantent conservateurs et progressistes. Il faut chercher les causes de ce nouvel état d'âme et de ces nouveaux faits : la principale réside dans le changement de la notion fondamentale de la fonction publique. L'esprit démocratique s'infuse et la pé-

nètre; il tend à constituer et à faire naître des groupements, et, dans ces groupements, à substituer, à la vieille idée napoléonienne de discipline imposée, l'idée de discipline librement consentie. Il faut, donc, tout d'abord, rechercher le contenu et le caractère de la fonction publique.

C.

La première partie du travail a pour titre : « La hiérarchie administrative et les fonctionnaires; l'intérêt social et les assises de la fonction publique ». Elle débute par l'étude des transformations de la puissance administrative. Créée par Napoléon, presque domestiquée par lui, la fonction administrative absorbe l'homme par derrière le fonctionnaire, qui doit tout au gouvernement, sa pensée, son temps, ses opinions, et qui, courbé sous le pouvoir disciplinaire, n'a aucune initiative à prendre, sous peine d'annulation ou de réformation de ses actes, ou de révocation. Cette forte concentration fait la puissance, raillée, mais dominante, du dix-neuvième siècle. Mais la « cassure fatale » se produit sous le double effort de la décentralisation et du syndicalisme.

La décentralisation, opérée timidement au bénéfice de certaines collectivités, remplace le pouvoir disciplinaire de surveillance sur les agents, par le pouvoir de contrôle; donc, les rend plus indépendants et plus capables d'initiative. Il en est ainsi, par exemple, des communes. Mais l'auteur semble douter que la France soit mûre pour la décentralisation complète et entière, et n'attend pas beaucoup de ce procédé pour la transformation de la fonction publique. La décentralisation administrative intéresse peu, d'ailleurs, notre auteur, qui préfère s'attacher à la décentralisation par services, plus directement mise en cause par son sujet.

Il est plus important d'observer les conflits qui naissent, de plus en plus nombreux, entre l'État et ses fonctionnaires : le personnel politique, issu du régime démocratique de l'élection, est devenu l'adversaire de la masse hiérarchisée des fonctionnaires. A ce conflit, il y a trois procédés de solution : la façon monarchique, ou l'asservissement plus ou moins aggravé ou amendé par le simple jeu des décrets; la façon socialiste ou la gestion de la fonction par les fonctionnaires eux-mêmes, indépendants du pouvoir exécutif; la façon républicaine ou l'organisation par la loi du personnel investi de la fonction publique. Les fonctionnaires ne veulent plus entendre parler de la première; ils se tournent vers la façon socialiste, la décentralisation par services et le syndicalisme fonctionnariste.

Dans l'ordre politique, le principe démocratique a déjà substitué au régime actuel des bureaux la décentralisation par régions et créé les administrations locales : il tend à faire ériger en établissements publics les divers services actuellement confondus dans les organismes constitutifs de cette masse qu'est l'État. Les Universités sont les types de ces établissements publics; l'exploitation du service y est garantie contre l'ingérence des politiciens et elles sont organisées, moins dans l'intérêt des fonctionnaires, que dans l'intérêt des administrés. Déjà, en dehors des Universités, le personnel fonctionnariste a obtenu, plus ou moins libéralement, la participation, par des représentants élus, à l'action disciplinaire et à la décision prise dans un conseil organisé et non pas dans le seul bureau du ministre. C'est la substitution progressive à l'autocratie, — dans l'usine, d'ailleurs, comme dans l'administration, — d'abord, du contrôle, puis du régime représentatif et, enfin, du régime parlementaire, « idéal de libre et pleine république », comme l'a dit un auteur. Mais, de même que le socialisme collectiviste

présuppose la fixation arbitraire par l'autorité administrative de la nature et de la quantité des produits, de même les corps ou corporations de fonctionnaires reconstitués présupposeront la soumission partielle à un pouvoir central qui, s'il était trop lâche, tuerait le régime d'État.

Et en voici la raison : il ne faut pas assimiler les entreprises privées et les services publics sous peine d'arriver à jeter l'État par-dessus bord ; et si on se met d'accord, un jour ou l'autre, sur ce principe : « la mine aux mineurs », il n'en faudra pas conclure « la poste aux postiers», parce que l'exploitation des mines n'est pas une fonction publique, tandis que l'exploitation de la poste en est une. Et il faut alors déterminer ce qu'est le service public.

Les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais n'intéressent pas le débat, car elles ont un intérêt plutôt moral que social.

Tous les autres services publics en régie ou concédés, de nature gouvernementale ou industrielle, doivent être retenus, car, dans tous, le syndicat est dirigé contre les chefs et a, sinon pour but, au moins comme moyen, l'interruption du service par la grève. M. Delpech ruine, en quelques mots décisifs, la distinction inexacte des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion ; car la gestion est une source de contentieux pour les administrés et de responsabilité pour l'administration, par quoi elle apparaît comme un mode d'action de la puissance publique sur le pays. Il englobe la concession dans ses développements parce que celle-ci est à la régie ce que la centralisation est à la décentralisation : elle est héritière de l'ancienne ferme et avant-courrière du syndicat.

Je crois, très fermement, que M. Delpech a eu raison d'englober, dans sa théorie, les concessions et les ouvriers ou employés qu'elles occupent. Il n'a songé qu'aux com-

pagnies concessionnaires de transports et n'a pris pour exemple que les chemins de fer. Je suis surpris qu'il ne se soit pas demandé si les mines et leurs syndicats d'ouvriers ne méritaient pas son attention. La mine, aussi, est concédée, son exploitation est surveillée, contrôlée, orientée dans et vers l'intérêt général et l'utilité publique. L'idée de propriété privée du gisement minier des civilistes — je ne dis pas du droit civil — cadre bien mal avec le fait de la concession. Ne pourrait-on pas se demander, alors, si l'exploitation de la houille, noire ou blanche, n'est pas, de plus en plus, marquée de la nécessité et de la fonction de service public? En définitive, la richesse qu'elles représentent n'est peut-être pas, même avant la concession, propriété privée, mais propriété publique; à l'exploitation de cette richesse très particulière sont subordonnés nombre de services publics, l'éclairage, les transports, la défense nationale. Il serait, peut-être, temps que des esprits éclairés, sagaces et hardis, comme celui de M. Delpech, se demandent s'il n'y a pas lieu, en ces matières, de penser autrement que nos devanciers.

Cette parenthèse fermée, quelle est donc la nature et quel est le régime juridique de la fonction publique? Elle ne repose pas sur un lien de droit privé, mandat ou louage de services. Le contrat ne se rencontre pas; car son domaine est fait d'individualisme et de volonté autonome; d'ailleurs, il ne représente pas la solution de l'avenir, car son domaine tend à se rétrécir, sinon à être absorbé, par l'adhésion à des systèmes, à des institutions, à des lois qui asservissent la volonté, autrefois autonome, à une discipline de plus en plus fréquente et étroite.

La fonction a sa nature et sa base dans un acte d'autorité hiérarchique et d'application de la loi. C'est la solution jurisprudentielle. La nomination, le traitement, la pension

de retraite, n'ont rien de contractuel. L'acte de puissance publique, la loi de finances et l'arrêté ministériel ordonnançant le crédit sont les seuls titres du fonctionnaire, titres à l'établissement desquels sa volonté est absente.

Mais il est incontestable qu'en appartenant à une administration permanente et durable, et en occupant un emploi public considéré comme une chose, le fonctionnaire a une situation objective, qui n'a rien à voir avec la notion de droit acquis, mais qu'il faut définir et délimiter, ce qui est la partie la plus délicate du problème que M. Delpech essaie de résoudre, en suivant dans une fine analyse le développement successif et progressif des idées de notre savant et cher confrère, M. Hauriou, le distingué doyen de notre Faculté de droit, un des maîtres incontestés du droit public, pour aboutir à cette conclusion que la fonction publique est « purement institutionnelle » et qu'elle doit être réglementée par la loi. M. Delpech et M. Hauriou, dans leur langage toujours abstrait et un peu philosophique, se comprennent fort bien; le Conseil d'État les a compris aussi et éclaire, peut-être davantage, les profanes du droit privé par cette formule : « Par son acceptation de l'emploi qui lui a été conféré, le fonctionnaire s'est soumis à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public, et a renoncé à toutes facultés dont l'exercice serait incompatible avec le fonctionnement normal et continu des organes nécessaires à la vie nationale. » Et, précisément, dans l'état actuel des choses, apparaissent des faits et des phénomènes contradictoires de cette règle. L'esprit de lutte contre le personnel politique et contre l'État a pénétré les syndicats d'agents et de fonctionnaires; l'idée de la lutte des classes avec la violence qu'elle comporte s'est fait jour au sein de leurs groupements; les fonctionnaires ont fait la grève et il faut se demander si elle est légale.

M. Delpech, en homme avisé et probe, qui ne veut pas profiter de l'émoi de ses lecteurs pour se faire un triomphe plus facile, les rassure tout de suite. L'esprit de grève est le moins troublant pour quiconque cherche à éviter certaine « anesthésie morale » ... « inoculée à l'esprit national » et comparée par un écrivain [1] « à la piqûre qu'au dire de l'entomologiste Henri Fabre, un insecte, pour se conserver une proie toujours fraîche et paralyser ses victimes sans leur ôter la vie, leur fait au cervelet ». Et, cependant, la grève est la guerre et, partant, n'est plus le droit. Elle n'est pas un fait absolument nouveau dans notre société tourmentée, puisque, déjà, les Parlements avaient fait grève pour faire échec à l'autorité royale. Les résistances, à l'époque révolutionnaire, des directoires et des municipalités, ont revécu leurs plus beaux jours, en juin 1907, lors du mouvement insurrectionnel de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Vient ensuite, en 1909, la grève des postiers, esquissée en 1899 et en 1906, suivie, en 1910, de celle des cheminots. L'auteur note la différence de l'attitude gouvernementale entre la première et la deuxième grève des postiers, celle-ci anéantie presque aussitôt déclarée, par la pluie de révocations que le gouvernement fit tomber sur les fonctionnaires qui, en déclarant la grève, avaient pris l'offensive et avaient voulu échapper à la hiérarchie; politique, « tour à tour de la main sur le cœur et du poing sous le nez », comme le dit avec humour, à la Chambre, M. Ch. Benoit.

Après une très courte, mais suffisante, histoire de la grève des cheminots dont les péripéties importent moins que la tendance et l'esprit, l'auteur se demande si le gouvernement, en étouffant ces mouvements, a usé de son droit. Quand le

1. M. Bouloc.

gouvernement a été, enfin, convaincu que les cheminots n'étaient pas assimilables à des ouvriers de l'industrie privée, il aurait dû se rendre compte que les textes actuels étaient impuissants à lui donner des armes : le Code pénal, avec les articles 123 et suivants, 430 et suivants, est inapplicable. Mais la grève n'en est pas moins illicite ; en la faisant, le fonctionnaire prétend usurper la fonction publique, le domaine et l'outillage publics institués pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux à qui ils sont confiés. A la grève de ses fonctionnaires, l'État, obligé d'assurer le service public, ne peut répondre par le lock-out ou contre-grève : les armes ne sont pas égales et la lutte doit être interdite. Toutefois, tenant tête à M. Hauriou et à M. Briand, M. Delpech ne croit pas à la possibilité — j'ai failli dire la légalité — de l'illégalité, même dans ces moments troublés et difficiles où le salut de l'État est en jeu. Mais si jamais M. Delpech était ministre?!... Ne pensant point le devenir, sans doute, il poursuit, sceptique et profondément critique, l'attitude du, ou plutôt, des gouvernements dans les grèves des ouvriers des arsenaux et dans la question de l'affiliation à la C. G. T., affiliation tendant à obtenir plus prompte ou plus facile satisfaction de leurs besoins économiques et à lutter contre les passe-droits et le favoritisme, enfants jumeaux du scrutin d'arrondissement.

D.

Le problème rationnel, philosophique et social a été posé et résolu. Il reste à étudier, en fait et en droit, en France et dans les pays les plus voisins, « le mouvement corporatif des fonctionnaires, son évolution et sa figure juridique ». L'auteur nous conduit, ainsi, à l'étude de législation compa-

rée que l'Académie, à coup sûr, désirait précise et abondante. Nous avons sur ce point pleine satisfaction, mais le temps me manque pour indiquer, même d'un mot, les renseignements précieux que nous donne M. Delpech. Il faudrait tout dire et je ne puis que résumer. En Angleterre, l'auteur constate la reconnaissance par le gouvernement des unions ou associations de postiers. En Allemagne, malgré un statut « puissamment construit, aux bases larges et solides », l'édifice fait entendre de sinistres craquements; on discute le principe d'autorité gouvernementale absolue et on revendique des privilèges comme classe : postiers, cheminots et instituteurs — là-bas aussi — profitent de la liberté d'association et cèdent à la propagande socialiste. L'Autriche devrait s'inquiéter davantage et la France n'est pas vis-à-vis de ses puissantes voisines en bien plus mauvaise posture. Partout, les grèves ou les résistances ont été brisées. Mais le syndicat et, surtout, l'association se développent plus nombreux que jamais. En ce moment, il y a peut-être « attente », il n'y a pas « détente ».

Et pendant cette attente, un autre côté du problème, un autre mode d'action des groupements se développe, et les associations s'efforcent de faire concourir leur droit d'ester en justice à la lutte pour le mieux-être, sous l'œil bienveillant et avec l'appui des décisions encourageantes de la jurisprudence.

L'action en justice des associations, et surtout des syndicats, s'est proposée un double but : la lutte contre le favoritisme par le recours en excès de pouvoir à propos du recrutement de la fonction publique; la lutte, par les actions de droit commun, contre les attaques dirigées par des tiers contre la fonction, telles les attaques des évêques contre les instituteurs ou leurs procédés d'enseignement. Si les associations de fonctionnaires sont bien, et sont, à peu

près, seules qualifiées pour défendre le recrutement, elles sont, au contraire, moins nécessaires, d'une part, et moins aptes, d'autre part, à la défense contre les tiers. Moins nécessaires, parce que les lois pénales et l'action des chefs hiérarchiques suffisent à côté de l'action individuelle de tout fonctionnaire qui aurait subi un dommage. Moins aptes à cette défense, parce qu'elles risquent, par exemple, sur le terrain de la laïcité ou de la non-laïcité, d'entrer en conflit avec le gouvernement et d'avoir une politique toute différente de la sienne. D'ailleurs, sur ce second point, la prétention des syndicats ou associations est inadmissible, parce que (et c'est la raison que n'ont pas dégagée, sauf une, les décisions de jurisprudence) les services publics ne sont pas autonomes et que la fonction n'est pas créée pour le fonctionnaire et dans son intérêt, mais pour la nation : le service public et l'intérêt du public en sont la finalité. Au contraire, la légalité d'une association de fonctionnaires étant supposée, celle-ci doit avoir le droit de faire annuler, pour la défense des intérêts de carrière, contre l'arbitraire ou le favoritisme, toute mesure contraire au statut légal.

Et je croyais que M. Delpech allait arriver à la discussion de l'illégalité du syndicat ou de la légalité de l'association. Mais, suivant une méthode que je ne m'explique pas complètement, et qui paraît faire faire à l'auteur un retour en arrière ou à côté, il aime mieux approfondir encore le fondement du droit d'action du syndicat pour retrouver l'action syndicale à côté de l'action individuelle, l'intérêt corporatif à côté de l'intérêt d'un membre quelconque du groupe. Et il nous montre, alors, que tout fonctionnaire peut, à titre individuel, obtenir du Conseil d'État la mise à néant d'une mesure disciplinaire, la haute juridiction tend, même, par des voies que l'auteur dit encore un peu indécises et détournées, à lui accorder des dommages-intérêts.

L'Académie se souvient, certainement, de la si intéressante communication que lui fit, sur ce point, l'été dernier, M. Hauriou. Sur ce sujet, le mémoire de M. Delpech ne contient pas le tout dernier état de la jurisprudence, car il était déjà déposé quand elle a pu arriver à sa connaissance; il n'ignore pas, certainement, les arrêts du Conseil d'État relatifs à la ville de Carcassonne et ils trouveront leur place, avec leur portée et leur signification, dans le travail définitif du professeur de Dijon. L'intérêt collectif apparaît derrière, ou plutôt, au-devant et au-dessus de ces intérêts individuels et aussi, en 1908, le Conseil d'État admet-il la recevabilité d'une action intentée par une association seule et en son nom, sans se prononcer, d'ailleurs, sur la légalité même de son existence. L'association peut donc ce que peut le syndicat. Mais le Conseil d'État admet la légalité du groupement type association sous l'égide de la loi de 1901, qui donne assez de facilités et d'avantages pour la défense des questions professionnelles. On n'a pas le droit de conclure à leur illégalité, comme l'a fait M. Chavegrin, sous le seul prétexte qu'étant des instruments de défense collective... elles vont toujours contre les lois. M. Delpech s'efforce, ensuite, de délimiter cette légalité par application de l'article 3 de la loi de 1901, et il aboutit à cette conclusion, que seule serait illégale, l'association qui se proposerait pour but d'attenter à la propriété ou à la loi pénale. Donc, l'association est légale, mais le syndicat ne l'est pas (et jusqu'ici la démonstration en est, peut-être, un peu brève) parce que sa forme se prête moins bien aux besoins et aux aspirations des fonctionnaires et, surtout, parce que sa tendance à l'affiliation au prolétariat ouvrier, aux bourses et à la C. G. T. est d'allure révolutionnaire. Le texte même de la loi de 1884, ou son esprit, ont paru sans intérêt à M. Delpech; ce qui importe, c'est de proscrire le syndicat et son

affiliation à la C. G. T., affiliation que ne demandent pas et ne peuvent pas demander les associations, qui, d'ailleurs, au point de vue économique ou professionnel, ont autant et plus de puissance et d'autorité que le syndicat.

Cette partie de la dissertation de M. Delpech n'est pas la meilleure. Obligé, peut-être parce qu'il enseignait oralement, à sérier ses explications et, aussi, à les découper en tranches plus assimilables, il manque, sinon de précision, au moins de clarté pour le lecteur à cause de la dispersion de ses idées et un peu, aussi, du flottement de sa pensée. Ce chapitre est à réécrire, à réagencer et peut-être à déplacer.

Mais M. Delpech insiste sur la marche au syndicat encouragée par les hésitations pratiques gouvernementales, en contradiction évidente avec la doctrine ministérielle; il nous montre que les deux tiers du million de fonctionnaires de France sont associés ou syndiqués. Toute cette armée n'est pas révolutionnaire; car, il y a des fonctionnaires qui sont, à la fois, associés et syndiqués, et il y a des associations qui ont promis, en se créant, le plus pur loyalisme; c'est celle, la plus récente et la moins attendue, de la magistrature. Il étudie de plus près, ensuite, les syndicats les plus importants, les plus remuants, peut-être les plus dangereux, des chemins de fer, des P. T. T. et des instituteurs, tous à tendances révolutionnaires et aboutissant à cette dernière étape et à cette dernière organisation de lutte : les fédérations locales et de services qui, ayant les mêmes tendances, doivent avoir la même position juridique.

Et le travail de M. Delpech est terminé. Mais notre satisfaction n'est pas complète. Nous manquons après cette analyse, souvent subtile, toujours fouillée et curieuse, après ce déroulement de faits sociaux captivants et parfois troublants, nous manquons, dis-je, d'une conclusion. Nous avons senti les aspirations très libérales de M. Delpech,

sagement retenues par sa forte éducation de publiciste et par son sentiment inébranlable et éclairé de la nécessité d'une hiérarchie forte, d'une organisation étatique aussi incontestée que puissante. Mais s'il a su dégager merveilleusement les données du problème, scientifique et social, il lui appartenait de le résoudre et de nous dire (ce qu'a tenté superficiellement son concurrent) quelle en devait être la solution.

Tout lecteur de son travail emportera de sa lecture cette conviction que, sur cette solution, l'auteur doit avoir des données précises et qu'il a des idées arrêtées : il lui reprochera de ne pas les lui avoir fait connaître. J'entends bien que M. Delpech a ajourné son auditoire à de prochaines et subséquentes leçons et qu'il le fera bénéficier, sur ce point, de ses réflexions, de sa riche documentation sur les projets de lois relatifs au statut des fonctionnaires. Mais à cause de son grand âge et, aussi, parce qu'elle est une très grande dame, l'Académie avait le droit de ne pas attendre. Sa respectabilité lui interdit d'accepter des rendez-vous, fussent-ils donnés au grand jour, et pour pardonner à M. Delpech, elle devra, cependant, patienter jusqu'à ce que, sous une forme quelconque, communication de membre correspondant s'il briguait cet honneur, ou participation à un autre de ses concours, il veuille bien lui donner satisfaction.

Cette satisfaction est due à l'Académie, car elle est quelque peu troublée dans sa quiétude, cependant vigilante, par l'annonce de bouleversements aussi graves. Personne réfléchie, un peu méfiante parce qu'un peu vieille, elle se complaît dans le passé, dans un passé qui, en somme, avec une administration puissamment hiérarchisée, profondément honnête et probe dans son ensemble, a vu la fortune de la France et contraint l'admiration de l'Europe. L'Académie

est trop éclairée et trop au courant des vérités, même des racontars de la politique, des bruits d'antichambres ou de couloirs, ou d'ailleurs, pour ne pas avoir entendu dire et, même, avoir constaté, que cette belle administration a commis quelques fautes, imputables, peut-être plus aux mœurs de Tout le Monde, qu'à la centralisation ou au scrutin d'arrondissement; imputables au besoin trop développé d'une vie trop pressée, trop ambitieuse, par là trop besogneuse, qui empêche chacun de rester à son rang ou d'attendre son tour. L'Académie comprend, sans la toujours excuser, la levée de boucliers du prolétariat administratif; elle sait, dans ses causes, faire la part des vrais besoins, des rancœurs justifiées, mais aussi des haines aveugles, des ambitions malsaines, de l'orgueil inlassable de déracinés, qui cherchent toujours plus haut le sol où réimplanter leurs racines et ne le trouvent pas, oublieux qu'une plante, pas plus qu'une classe sociale, ne s'expatrie brusquement dans un milieu nouveau et de climat moral différent. Et aussi, puisque je n'ai rien à apprendre à l'Académie, ai-je grande hâte de m'arrêter. Il me semble que ces vieux lambris, ces somptueux plafonds, ces murs épais et protecteurs frémissent depuis un moment à entendre se répercuter ces mots barbares, frondeurs et menaçants : association, fédération, rénovation, décentralisation, même Révolution... Il faut les laisser reprendre leur calme et leur quiétude, et leur souhaiter, à eux et à nous-mêmes, que tout se passe et s'achève par une lente... très lente... Évolution.

RAPPORT SUR LES TRAVAUX DE L'ACADÉMIE

PENDANT L'ANNÉE 1912

Par M. Joseph BRESSOLLES, *secrétaire perpétuel.*

Messieurs,

Si les fonctions de Secrétaire perpétuel comportent des devoirs que la cordiale bienveillance des membres de l'Académie sait rendre faciles, elles procurent en fin d'année une profonde satisfaction. On revit les instants passés ensemble et employés à s'instruire, on revoit les travaux présentés et on en tire nouveau profit et plaisir renouvelé. Pourquoi faut-il que, presque chaque année, il y ait à constater que les rangs se sont éclaircis?

C'est dans le premier mois de l'année 1912 que fut frappé notre savant et dévoué membre correspondant M. Jules Cauvière, ancien magistrat, professeur de droit criminel à l'Institut catholique de Paris. La fête de Cujas fut célébrée peu de jours après sa mort et M. Crouzil eut l'excellente pensée de ne pas retarder d'une année l'expression des regrets que cette mort nous laissait. Je n'ai pas l'intention de revenir sur ce qui a été si bien dit et je rappelle le nom de notre confrère, moins pour établir d'une façon complète le nécrologe de 1912, que pour avoir l'occasion de formuler en mon nom personnel la profonde

estime et l'affectueuse sympathie que j'éprouvais pour M. Cauvière. Au cours des vacances, j'avais souvent le plaisir de le rencontrer, je lui étais reconnaissant de l'amitié qu'il voulait bien me témoigner et j'aimais à conserver le souvenir des marques d'attachement qu'il gardait à l'Académie.

Il m'avait confié le dessein qu'il avait d'écrire un ouvrage de longue haleine sur le Divorce et j'avais été le témoin de ses consciencieuses recherches. Je suis heureux de savoir que le fruit de tant d'efforts n'est pas perdu; l'Académie recevra certainement l'exemplaire que son fidèle correspondant n'aurait pas manqué de lui adresser.

La dispersion des vacances arriva; et nous nous félicitions de n'avoir à déplorer aucune autre perte. Notre joie devait être de courte durée.

En tête de nos listes nous étions fiers d'avoir un beau vieillard qui nous appartenait depuis 1867. En dépit de l'âge, l'esprit s'était conservé vif et alerte, la conversation était enjouée et instructive. Il avait vu tant d'hommes et tant de choses! Avocat général à notre Cour lorsque l'Académie l'appela à elle, peu après chef du Parquet à notre tribunal civil, M. Maurice Bellet, écarté un moment de la magistrature par la Révolution du 4 septembre, n'avait pas tardé à reprendre sa place au Parquet général. On n'a pas oublié au Palais ses conclusions d'une clarté lumineuse, son langage où la précision le disputait à l'élégance, sa parole incisive mise au service d'une science éprouvée. Si, à la Cour d'assises, débutants stagiaires, nous le redoutions comme adversaire, nous lui étions reconnaissants de son inépuisable bienveillance. En 1877, alors qu'il n'avait, ce semble, qu'à jouir en paix de l'autorité qu'il avait bien gagnée, il quitta la France, ou plutôt, je me trompe, il ne

voulut pas abandonner la France au moment où elle était appelée à aider au triomphe du Droit sur la vieille terre d'Egypte. Ce n'est pas ici le lieu de rappeler un passé aux souvenirs douloureux. Par quels procédés a-t-on réussi à porter atteinte à notre influence traditionnelle et chèrement acquise? Mieux que personne, par la dignité avec laquelle il remplissait ses fonctions autant que par le charme de ses relations personnelles, M. Bellet aurait pu nous aider à conserver ce précieux héritage national : *Si Pergama dextra.*

Mais laissons de côté ces pensées et constatons que, faisant mentir le proverbe, le loin des yeux fut pour M. Bellet le signal d'un rapprochement de cœur avec l'Académie. Devenu membre correspondant, il voulut associer notre compagnie à la mission patriotique qu'il avait acceptée. Grâce à lui, notre bibliothèque s'est enrichie de livres rares et précieux dont notre ancien président, M. Astrié Rolland, aimait à nous détailler les richesses. Un jour, le 9 juillet 1879, se souvenant que les correspondants de l'Académie y ont droit de séance, M. Bellet vint lui-même nous exposer l'organisation des tribunaux mixtes, les règles de leur compétence et la procédure qui y est suivie. Cependant, la situation de M. Bellet en Egypte grandissait d'année en année; le juge des tribunaux mixtes devenait conseiller, puis président à la Cour d'appel d'Alexandrie, et le gouvernement français, souhaitant reconnaître les services rendus par le bon renom qu'ils assuraient à notre pays, conférait à M. Bellet, avec un rang élevé dans la Légion d'honneur, le titre de premier président honoraire de notre Cour d'appel. Quand sonna pour lui l'heure de la retraite, il n'hésita pas sur le choix de la ville où il allait prendre un repos bien mérité et se préparer en chrétien à paraître devant Celui qui juge les

justices. Toulouse ne l'avait pour ainsi dire jamais perdu; elle fut heureuse de le reprendre tout à fait avec la belle famille qui l'entourait. Désireuse de reconnaître les marques d'attachement et les services scientifiques qu'elle en avait reçus, l'Académie lui décerna le titre le plus élevé dont elle dispose. Le grand âge de M. Bellet lui était un obstacle pour être assidu à nos réunions du soir; nous n'avons pas été cependant complètement privés de lui et vous savez comment il nous a semblé le revoir dans ce fils dont il avait le droit d'être fier et qui, bien jeune encore, a cependant mérité vos suffrages. Grâce à lui, M. Bellet vivra encore longtemps parmi nous et se perpétuera ainsi un nom qui, pendant près de cinquante années, a honoré la liste de nos associés.

C'est également un vieillard, un vétéran du Palais, un fidèle de l'Académie que la mort nous a enlevé en la personne de M. Louis Mérignhac, ancien juge au tribunal civil de Foix, et, comme M. Bellet, père de l'un de nos associés ordinaires. C'est par droit de conquête que M. Mérignhac avait pris place dans nos rangs, Deux fois lauréat, notamment pour une étude sur les ventes judiciaires, il avait acquis le droit de prendre part au jugement des concours de l'Académie. Malgré son grand âge, il apporta la collaboration la plus active et la plus utile à la rédaction du grand Répertoire édité par l'administration du Recueil général des lois et arrêts. Certains *mots* ont été développés avec une telle ampleur qu'un tirage à part a formé de véritables traités; je citerai, en particulier, *la Communauté conjugale*, *les Hypothèques*, *la Prescription*. Non content de fournir une aussi importante et aussi bonne besogne, M. Mérignhac a rédigé un *Précis de la législation et des usages toulousains entre patrons et salariés, propriétaires*

et locataires, et un *Traité théorique et pratique des ordonnances sur requête et des référés*. Pour mener à bien tant d'œuvres diverses nous savons quel précieux collaborateur il avait auprès de lui. Il nous reste; et, comme je l'ai dit à propos de M. Bellet, si nos regrets accompagnent le bon ouvrier qui n'avait pas ménagé sa peine au service du Droit, nous avons la consolation de penser qu'il n'a pas tout entier disparu pour nous.

M. Bailly, doyen de la Faculté de Droit de Dijon, nous appartenait comme correspondant depuis 1890, l'année même où, le plus jeune des professeurs de sa Faculté, il était appelé par le vote unanime de ses collègues à occuper les fonctions de doyen; il devait les garder pendant vingt-deux ans. Une amicale communication m'a permis de lire les hommages qui furent rendus à la mémoire de mon ancien camarade de concours; j'y ai reconnu l'homme sympathique en dépit de sa froideur apparente, à l'esprit net, à la volonté énergique qu'il m'avait été donné de connaître, d'estimer et d'aimer et avec qui j'avais été heureux de conserver les plus cordiales relations. Ces dernières années, l'Académie avait procuré à ce fervent de sa chère Faculté des joies véritables : en 1911, le lauréat du doctorat de Dijon obtenait le prix du ministre de l'Instruction publique; en 1912, le prix Ozenne était attribué à l'un de ses élèves. En novembre dernier, dès que fut connu le nom du lauréat du concours sur le *statut des fonctionnaires*, je m'empressai de le prévenir et de le féliciter une fois encore. Je savais combien il allait être heureux du succès de son collègue M. Delpech, et cela soit *ratione personæ*, soit *ratione materiæ*, le Mémoire récompensé étant la reproduction d'un enseignement qui lui tenait particulière-

ment à cœur. Grande fut ma surprise de ne pas recevoir de réponse : peu de jours après j'apprenais que son état était désespéré; il n'a probablement pas pu lire ma lettre. Ceux qui l'ont connu conserveront pieusement et affectueusement son souvenir.

Un nouveau deuil destiné à nous atteindre de plus près devait marquer le dernier mois de 1912. Je n'ai pas à rappeler les chaudes amitiés qu'avait su se concilier M. Maurice Garrigou. En invitant un notaire, que nous savions absorbé par les occupations professionnelles les plus multipliées, à venir à nous, nous avions voulu lui offrir une occasion de revenir à ses chères études théoriques qui, à la Faculté de Droit et à la Conférence du Stage, lui avaient conquis une des premières places. Rompu à la pratique, familier avec les questions les plus ardues du droit civil et de la législation ficale, il devait nous apporter, comme nous le demandons aux magistrats et aux avocats, la pierre de touche qui permet d'apprécier à leur juste valeur les aperçus théoriques parfois les plus savants. Il vint à nous, heureux de se retrouver avec ses anciens maîtres et ses camarades de l'École ou du Palais. Longtemps il fut assidu à nos réunions, et nous aimions à profiter de sa grande science, admirant la promptitude et la sûreté du coup d'œil avec lesquelles il débrouillait les problèmes les plus ardus. Une question l'occupa particulièrement pendant qu'il était président de la Chambre des notaires : il voulait assurer la conservation des archives notariales par leur dépôt dans un local central et il souhaitait en même temps les rendre accessibles aux travailleurs, curieux du passé. Divers problèmes se posaient à ce sujet ; il aimait à nous en entretenir. Notre savant et regretté confrère Brissaud le soutenait avec ardeur, j'allais dire

avec passion, espérant trouver des richesses dans ces mines encore inexplorées; d'autres, préoccupés de respecter les secrets des familles, exprimaient des scrupules et demandaient des précautions, afin d'éviter des abus. Avec une sagesse à laquelle chacun rendit hommage, M. Garrigou trouva la solution qui pouvait donner satisfaction à tous les intérêts. Nous aurions souhaité le voir souvent parmi nous. Bientôt, cependant, nous comprîmes que, si nous lui donnions l'amical conseil de ménager ses forces épuisées par un travail écrasant, nous n'avions pas le droit de le priver des quelques heures de repos que, le soir venu, il trouvait à son foyer. Il s'intéressait néanmoins à la vie de l'Académie et, si un confrère venait le voir, il le retenait en dépit des protestations de celui qui se reprochait de prendre quelques parcelles d'un temps si occupé. Si au cœur de ses amis la mort de M. Garrigou laisse un vide cruel et une douleur que je ne puis exprimer sans une profonde émotion, il restera pour ceux-là même qui n'avaient pu l'approcher la vivante image du travailleur inlassable; son souvenir donnera cette leçon qu'au notaire conscient de ses devoirs et des difficultés de sa mission il ne suffit pas d'être honnête, une science sûre et toujours au courant est indispensable; on ne l'acquiert pas sans efforts.

Vous m'excuserez de m'être un peu étendu sur nos deuils; vous savez que l'organisation de notre *Recueil* ne nous permet que très exceptionnellement de donner aux notices nécrologiques une grande étendue. Il importe cependant de ne pas laisser tomber dans l'oubli le souvenir de ceux qui furent notre honneur et qui restent nos modèles. Nous aimons à les présenter à ceux qui viennent à nous, attirés par le bon renom que nos anciens nous ont mérité et que nous devons avoir le souci de conserver.

Aussi bien, ce n'est pas seulement de nos confrères disparus que nous avons le droit de nous enorgueillir. Quand deux des nôtres ont vu s'ouvrir devant eux les portes du salon de Clémence Isaure, nous avons applaudi et ceux qui ont pu y aider ne savent que s'en féliciter. Trop souvent on a dit de la science du Droit qu'elle dessèche l'esprit et que sa langue est ennemie de toute grâce. En réponse, il nous a plu de montrer qu'un éminent magistrat pouvait se montrer orateur disert, fin connaisseur, archéologue averti; que la plus riche érudition ne rendait pas insensible aux sourires de la Muse. Le Droit n'est pas la science morose qu'on se plaît à dire; aussi peut-il se prévaloir de gracieux patronages. Un jour, vous avez bien le droit de l'avoir oublié, ayant l'honneur de représenter l'Académie de Législation au centenaire des Jeux Floraux, je dis la bienveillance, je pourrais dire l'indulgence que Cujas trouva auprès de la fille de François I[er], Marguerite de France. Je ne me permettrais pas de le rappeler si l'un de nos correspondants, M. Jobbé Duval, ne nous avait fait voir la même princesse protégeant dans son Université de Bourges le jurisconsulte Duarenus, breton d'origine et qui nous est présenté avec un nom aux allures bretonnes : Le Douaren.

Cetté étude a été rédigée à l'occasion de la fête organisée en octobre dernier en l'honneur d'un de nos membres correspondants, M. Girard, professeur de Droit romain à l'Université de Paris ; nous y avons été représentés par notre président; nous tenons à dire à notre correspondant la sympathie avec laquelle nous nous y sommes associés.

En 1867, un de nos membres fondateurs, dont il m'est particulièrement doux de rappeler le souvenir, entretenait

l'Académie des fêtes universitaires célébrées en Allemagne à l'occasion du jubilé doctoral de l'illustre doyen de l'Université de Leipzig, Gustave Hœnel, l'un de nos membres honoraires. Il marquait le caractère à la fois cordial et scientifique de pareilles solennités, assez fréquentes en Allemagne et dont il regrettait de ne trouver en France qu'un seul exemple dans la fête offerte, en 1862, à M. Demolombe par les professeurs et les étudiants de la Faculté de droit de Caen, à l'occasion de son refus de quitter l'enseignement pour aller siéger à la Cour de cassation[1]. Depuis quelques années, nos jeunes universités se sont étudiées à honorer ceux de leurs membres que l'éclat et la durée de leur enseignement ont particulièrement illustré. Comme en Allemagne, ce n'est pas seulement par un banquet et un échange de discours flatteurs que sont marquées ces solennités; on tient à dresser un monument scientifique qui reste, élevé par les disciples, les amis, les admirateurs du héros de la fête. Après les *Mélanges* Gérardin et les *Mélanges* Appleton, les *Mélanges* Girard attesteront l'intensité et la variété des efforts accomplis sous la direction de maîtres éminents; ils feront connaître et les méthodes nouvelles d'enseignement et l'importance de leurs résultats.

Nous ne nous parons pas des richesses d'autrui en mentionnant comme étant un peu à notre actif les succès de librairie de nos confrères. Les lecteurs de M. Hauriou ne lui laissent pas le temps de jouir d'une édition de son *Cours de droit administratif;* une huitième est sous presse. M. Cézar-Bru mène avec autorité et activité la refonte et la mise au point du vaste *Cours de procédure civile*,

1. Gustave Bressolles, *Les fêtes universitaires en Allemagne* (Recueil de l'Académie, 1867, t. XVI, p. 369).

de M. Garsonnet. M. Mérignhac, fidèle aux exemples qu'il a reçus de son père, peut dans une même année publier un important volume de *Droit international public* sur les droits de la guerre terrestre et un précis bien documenté de *législation et d'économie coloniales*.

Plus doux au cœur que la fierté est le sentiment de la reconnaissance. Elle va, cette année encore, à notre respecté correspondant M. Bazille, avocat, ancien bâtonnier à Figeac, à qui nous devions déjà la fondation d'un prix triennal sur un sujet de droit administratif. Dans quelques semaines, nous verrons les travaux suscités par le premier concours. Avant même d'avoir pu en mesurer l'importance, escomptant d'avance le zèle des candidats et afin de les exciter plus encore au travail, notre bienfaiteur a voulu donner au prix fondé par lui une valeur plus grande. Désormais, chaque deux ans, à partir de 1915, 300 francs pourront être attribués à un mémoire dont l'auteur aura lui-même choisi le sujet dans le vaste domaine du droit administratif. Au nom de l'Académie, je prie M. Bazille d'agréer l'expression de notre profonde gratitude. Si une cruelle infirmité le prive de voir la lumière, elle ne l'isole pas du monde, il nous le montre de la façon la plus généreuse. Nous avons hâte de pouvoir lui annoncer que son initiative a permis à de bons travailleurs d'affirmer leur personnalité, et nous lui souhaitons de jouir pendant de longs jours du plaisir que laisse après lui le bien qu'on a eu le bonheur d'accomplir.

Nous aimons également à témoigner notre reconnaissance à nos correspondants qui veulent bien nous tenir au courant de leurs travaux personnels; je citerai notamment M. Laborderie-Boulou, ancien chargé de cours aux Universités de Montpellier et de Lyon, actuellement sous-direc-

teur de l'École supérieure de droit de Limoges, qui nous a envoyé deux études sur Dumoulin et une autre sur les origines de la responsabilité notariale.

Parmi ces envois, il en est un qui par son importance a paru à l'Académie mériter mieux qu'un simple remerciement. M. Cros-Mayrevieille nous a adressé les trois beaux volumes qu'il a consacrés à l'*Assistance hospitalière*. Pour faire ressortir les qualités maîtresses de cette œuvre, l'auteur ne pouvait souhaiter un rapporteur plus autorisé que M. le premier président Martin, qui s'est plu à mettre successivement en lumière et l'historien pour qui le passé de l'assistance n'a pas de secrets, et l'administrateur habile qui sait guider son lecteur à travers le dédale des règlements multipliés, peut être trop minutieux pour être observés, et l'homme charitable surtout qui a su dépenser le meilleur de sa vie au service des pauvres. Pour témoigner à notre correspondant notre sympathie ou pour mieux dire notre admiration, l'Académie a voulu honorer son œuvre d'une distinction tout exceptionnelle. Elle a autorisé l'auteur à présenter son ouvrage comme couronné par l'Académie de législation. Cette décision constitue une mesure nouvelle, qui n'aura de prix qu'autant qu'elle ne se reproduira que rarement; elle nous a paru répondre à la mission de l'Académie et se trouver dans l'espèce amplement justifiée.

Si nos correspondants nous restent fidèles, nous sommes heureux d'en voir le nombre s'accroître. Aux membres déjà inscrits sur nos listes se sont joints, au cours de 1912, deux nouveaux correspondants, M. Troyes, juge au tribunal de Lombez, qui nous a envoyé un aperçu historique plein d'intérêt exposant les transformations successives de la juridiction à laquelle il est attaché, et M. Elemer Balog, docteur en droit à Berlin.

Ce dernier nous a offert une étude sur le mariage en droit canon, d'après les décrets *Tametsi* et *Ne temere*. A ce propos, M. Balog rappelle que la célébration religieuse précédant la célébration civile est punie par un grand nombre de législateurs. Le tableau est fidèle, mais le travail est-il complet? Suffit-il à un juriste d'être objectif? N'est-il pas dans ses attributions d'apprécier les institutions? La peine encourue est-elle compatible avec une loi qui affecte de traiter l'expression des sentiments religieux comme affaire purement individuelle sans importance sociale? Les inconvénients qu'on pouvait craindre au lendemain de la promulgation du Code civil seraient-ils à redouter aujourd'hui? M. Elemer Balog est, je le sais, de ceux qui sont toujours *in bonis;* je me permets de lui demander d'être un correspondant qui corresponde.

Nos séances de quinzaine se sont tenues régulièrement; elles ont été occupées par des travaux d'une extrême variété. En droit civil, M. Van Biervliet, professeur à l'Université de Louvain, membre correspondant, nous a amenés à examiner le problème si complexe de la copropriété. Ce sujet avait déjà attiré son attention et il nous avait précédemment envoyé une étude sur l'hypothèque constituée sur un immeuble indivis. On sait comment le législateur français a été forcé par les nécessités de la pratique d'ajouter à ce sujet une disposition au Code civil. Aujourd'hui, M. Van Biervliet se propose de déterminer la nature même de la copropriété qu'il sépare très nettement soit de la propriété individuelle, soit de la propriété appartenant à une personne juridique distincte des individus qui la composent, soit même de la propriété en mains communes, dont un de nos derniers recueils décrivait en termes particulièrement heureux la théorie et une intéressante applica-

tion[1]. Le propriétaire individuel d'une chose *peut tout*, à lui seul, sans le concours de personne et sans que personne puisse y mettre obstacle; le copropriétaire *ne peut rien* sans le concours des autres copropriétaires. D'autre part, la propriété appartenant à une personnalité juridique ou la propriété en mains communes supposent un *but commun* poursuivi ensemble et qui notamment est incompatible, au moins pendant un certain temps, avec le droit au partage. La copropriété ordinaire comporte au contraire *des fins, des intérêts purement individuels*. Tant qu'elle dure, il faut donc reconnaître, dit notre correspondant, une *volonté collective* inséparable sans doute des volontés individuelles, mais distincte de chacune d'elles et les dominant toutes. L'application de ces idées à la saisie d'un immeuble indivis, à l'exercice de la faculté de rachat par les héritiers du vendeur, au paiement des dettes héréditaires sur les biens de la succession sans les inconvénients résultant de la division entre les héritiers montre leur portée pratique. Serait-il donc vrai qu'il faut renoncer au principe romain, tout métaphysique et géométrique, de l'indivision pour adopter une conception plus moderne? C'est en ce sens que les études étaient dirigées par cet entraîneur à l'autorité pleine de séduction et au caractère si élevé, qu'au cours de cette année la science du Droit a perdu encore bien jeune, je nomme Raymond Saleilles bien qu'il ne figurât pas parmi ceux de nos membres; je dirai volontiers à son sujet,

Rien ne manque à sa gloire; il manquait à la nôtre.

Si un juriste hésite toujours à se séparer des maîtres que Rome nous a donnés quand il s'agit de droits réels ou de droits de créance, nous aimons, au contraire, à propos

1. Ricol, *Recueil de Législation*, t. V, p. 226.

des droits de famille, à constater combien différentes sont nos mœurs et nos lois. Notre président, M. Deolareuil, nous l'a prouvé en étudiant devant nous les précédents de la règle *pater is est quem nuptiæ demonstrant.* Tandis que, pour nous, l'enfant conçu pendant le mariage a légalement pour père le mari de la mère, on a admis jusqu'aux règnes de Trajan et d'Adrien le droit pour le chef de la *domus* de *negare liberum*, c'est-à-dire de désavouer un enfant à sa naissance de sa propre autorité. L'enfant qui n'était pas *susceptus* se trouvait hors de la famille à laquelle le rattachaient cependant les liens du sang; il pouvait être rejeté comme une *res derelicta;* qui s'en emparait en faisait son esclave; le plus souvent, la mort le débarrassait d'une vie qui allait être pour lui une suite ininterrompue de misères. Dans une image saisissante, que ne désavouerait pas son intime confident de Beaucarré, M. Declareuil compare le père qui a pris une femme *liberorum quærendorum causa* à celui qui, chargeant un commerçant de lui procurer une marchandise, s'est réservé la faculté de ne pas l'accepter à la livraison. Les jurisconsultes regardaient cette pratique comme une conséquence inévitable de la fameuse règle : nul ne peut avoir contre son gré une personne pour héritier sien. On se demande pourtant comment un peuple civilisé a pu la laisser subsister aussi longtemps. M. Declareuil l'explique en rappelant que dans le monde helléno-romain, l'État n'avait pas d'abord organisé la famille; il ne connaissait les individus que comme membres d'un groupe, *gens* ou *phratrie*, et il était admis que le chef du groupe était libre de le composer à son gré. Le droit de rejeter ainsi un enfant fut conservé au *paterfamilias* après la rédaction des Douze-Tables qui avaient eu pour principal objet d'étendre aux familles plébéiennes les coutumes admises depuis longtemps dans le

populus. C'est seulement vers le septième siècle de la fondation de Rome qu'on peut signaler des tendances à la constitution d'une famille légale. La jurisprudence fit regarder comme légitime l'enfant né après la mort du mari dans des conditions telles que sa paternité paraissait certaine, mais il semble bien qu'on cherchait ainsi un répondant pour les dettes et surtout pour les *sacra* qui menaçaient de rester à la charge du Trésor public.

La brèche faite au système antique s'agrandit sous l'influence de deux sénatus-consultes et pour des raisons plus économiques que sentimentales. Quant à la formule *pater is est*, si les jurisconsultes romains l'ont admise, c'est moins comme un principe que comme une règle de conduite empirique en matière de procédure. Vous penserez, sans doute, qu'il était temps que le christianisme vînt apporter son esprit de justice et de douceur à ce peuple dont Bossuet a pu dire que ses mœurs avaient quelque chose non seulement de rude et de rigide, mais encore de sauvage et de farouche.

Si les problèmes du droit civil n'ont pas attiré davantage nos confrères, c'est peut-être parce qu'on peut dire d'eux *jam decisa quaestio est;* il n'en est pas ainsi en droit administratif. Un souffle bienfaisant de justice semble le pénétrer de plus en plus; en face des nécessités sociales se dresse le droit des individus et le Conseil d'État s'efforce de jour en jour de mieux en assurer le respect. Ce n'est pas que l'empire du Droit s'établisse sans protestation ni résistance; trop longtemps les autorités administratives se sont regardées comme inviolables, protégées qu'elles étaient par l'article 75 de la constitution de l'an VIII. Elles se défendent donc, mais, le plus souvent, elles sont forcées de céder.

C'est pour éviter des occasions de conflits que M. l'abbé Crouzil a combattu devant l'Académie le projet de créer pour les cathédrales des gardiens nommés par l'État. A moins de ne pas tenir compte de la loi du 2 janvier 1907, il faudrait obliger ce gardien à ne prendre aucune mesure sans entente avec le ministre du culte qui est chargé de la police de l'église. A l'occasion de cette communication, il y eut entre les membres de l'Académie un échange de vues sur le droit des ministres du culte et des fidèles sur les églises. On a mis en avant l'idée de « servitude d'affectation cultuelle », mais le Code civil n'admet de servitudes qu'en faveur des héritages. Plusieurs se sont préoccupés du sort qui menace les églises, exposées à périr faute d'entretien. Si elles disparaissaient, a dit M. Maurice Barrès, il y aurait beaucoup d'inattendu au point de vue de l'ordre social, car elles ont assaini le sol où elles furent plantées; ce sont les seuls édifices idéologiques qu'ait le peuple. Il y a dans l'âme une part que les sciences ne rassasient pas : c'est cette conscience obscure qui a voulu et qui veut les églises. Respectez donc ces pierres, nécessaires au plein épanouissement de l'individu.

Si un amateur est reconnaissant à l'artiste qui l'a admis dans son atelier pendant son travail, nous devons avoir pareil sentiment envers M. Hauriou qui, en notre présence, a préparé l'une de ces notes qui illustrent l'un de nos grands recueils d'arrêts. Constructions solides et élégantes, elles s'appuient sans doute sur les décisions du Conseil d'État comme fondement, mais elles s'élèvent plus haut que le débat vidé par la haute juridiction; les précédents qui pouvaient faire prévoir la solution donnée, les développements logiques et les suites qu'elle comporte, sont signalés avec autorité et dans un style aux images toujours

vivantes. Je me suis demandé parfois si le rédacteur de l'arrêt n'était pas surpris des intentions que lui suppose le commentateur. « Que de choses dans un ballet », disait le docteur Faust. Après tout, on ne prête qu'aux riches.

Depuis qu'a prévalu la doctrine qui déclare le Conseil d'État juge de droit commun en matière administrative, le contentieux de pleine juridiction s'est considérablement développé, mais il s'est toujours séparé du contentieux de l'annulation. Si, dans certains cas, le Conseil d'État avait statué en même temps sur deux requêtes, l'une en annulation, l'autre au contentieux ordinaire à raison des faits d'exécution de la mesure attaquée, chacune des deux requêtes devait être distincte et soumise à ses conditions propres de recevabilité, notamment en ce qui concerne les délais. Or, dans trois arrêts rendus à la date du 3 mars 1911, on voit à la fois des actes administratifs annulés et une réparation pécuniaire accordée à raison du préjudice que l'exécution de ces actes a causé aux demandeurs et l'on constate que, lorsque l'annulation a été demandée, plus de deux mois s'étaient écoulés depuis que l'acte avait été porté à la connaissance de l'intéressé. Il a semblé logique d'en conclure que la « cloison étanche » disparaissait et que l'instance au contentieux ordinaire pour obtenir des indemnités admettra désormais des conclusions en annulation des actes administratifs qui ont causé le préjudice. Il n'y aura donc pas lieu d'agir dans un délai relativement court; on pourra attendre qu'un dommage soit éprouvé et on aura trente ans pour se pourvoir. Cette « révolution », sans faire disparaître le recours pour excès de pouvoir, est susceptible de lui enlever son caractère « sensationnel », et en tout cas de le rendre moins fréquent.

Le Conseil d'État est-il allé aussi loin et aussi vite que le pensait notre savant confrère? Il a bien voulu lui-même

me signaler une circonstance que, dans le texte de l'arrêt, rien ne laissait deviner et qui pourrait faire naître quelques doutes. Le Conseil d'État, se reconnaissant des droits que l'autorité judiciaire n'ose s'attribuer, admet que l'on évite la forclusion en sollicitant du bureau compétent dans les délais prescrits le bénéfice de l'assistance judiciaire[1]. Or, il paraît qu'en fait, les demandeurs qui avaient provoqué les arrêts étudiés avaient, dans les deux mois, saisi le Procureur de la République de leur demande d'assistance judiciaire. On peut donc soutenir que la requête en annulation n'a été jointe à la demande au contentieux que parce qu'elle avait été présentée conformément aux conditions qui lui sont propres. Les observations de notre savant confrère n'en seront pas moins utiles pour montrer au Conseil d'État la voie dans laquelle il devra s'engager le jour où il consentira à assouplir et à simplifier la procédure en renonçant à des démarches dont la complication a répondu à des distinctions logiques au début, mais qui plus tard n'apparaissent plus que comme gênantes[2].

La différence que j'ai signalée entre la procédure administrative et la procédure civile relative aux effets de la demande d'assistance judiciaire a été sensiblement atténuée par la loi du 10 juillet 1901, qui, en cas d'urgence, permet d'accorder provisoirement le bénéfice de l'assistance judiciaire. Les présidents charitables, et nous en trouverions sans sortir de l'Académie, ne manquent pas d'user de ce droit lorsqu'un délai entraînant déchéance est sur le point d'expirer. Ne pensez-vous pas qu'un texte consacrant la jurisprudence administrative serait encore préférable à un

1. C. d'Ét., 7 fév. 1902, S., 1904, 3, 146; 21 mars 1902, S., 1905, 3, 21. — Comparer Alger, 3 juin 1907, S., 1908, 2, 38.

2. Sir., note, 1912, 3, 130.

procédé trop sujet à varier suivant les juridictions et la bonne volonté des hommes?

C'est également dans une des dépendances du droit administratif que M. Signorel, correspondant en 1912, associé ordinaire depuis quelques jours à peine, nous a amenés en étudiant devant nous le projet de *Code de la route* préparé par le Ministère des Travaux publics et communiqué en ce moment aux conseils généraux. La conservation de la route est garantie par des dispostions relatives aux charges des essieux, aux formes et à la nature des bandages des divers véhicules. La libre circulation est assurée par diverses mesures; l'une d'elles constitue une innovation qui aura quelque peine à entrer dans les mœurs, je veux parler de l'obligation du croisement à gauche. On propose d'imposer aux piétons l'obligation de se ranger, sous peine d'être déclarés en faute, ce qui, en cas d'accident, atténuerait ou supprimerait la responsabilité du voiturier. La vitesse des automobiles est rigoureusement réglementée, mais on pourrait souhaiter des exigences plus précises pour rendre visibles les numéros de la voiture. A ce sujet l'Académie a examiné la question de savoir si le propriétaire de l'automobile devait ou non être déclaré toujours responsable de l'accident causé par sa machine ou s'il était nécessaire d'établir une faute à sa charge.

Nous avons également entendu avec plaisir M. Signorel nous détaillant les richesses industrielles que les chutes d'Orlu peuvent apporter à notre région et, au delà de nos frontières, jusqu'en Espagne. Les détails techniques qu'il nous a présentés sur l'installation actuelle et sur celle qui est projetée nous ont vivement intéressés et nous attendons l'étude juridique que nous a promise notre jeune et zélé confrère.

Pendant que sont favorisées l'activité industrielle et les Sociétés qui s'établissent pour grouper les individus et accroître aussi leur puissance de production, il semble qu'on ait eu peur de l'activité charitable. La loi du 1er juillet 1901, qui est une loi de liberté pour les associations en général, a établi le délit de congrégation. Non seulement les congrégations non autorisées sont l'objet de poursuites, mais en outre la création par une congrégation autorisée d'un établissement nouveau tombe également sous le coup de la loi si une autorisation spéciale n'est pas intervenue. Cependant, dans un certain nombre de cliniques dirigées par des médecins ou des chirurgiens, on a voulu présenter aux malades des infirmières réunissant toutes les garanties professionnelles et morales et l'on a fait choix de religieuses. Au point de vue exclusivement commercial on peut croire que ce choix n'a pas été malheureux, car on prétend que, loin de les détourner des cliniques ainsi desservies, l'assurance de soins donnés par de tels auxiliaires y a attiré des hommes aux idées ou aux allures les moins mystiques. Qu'importent néanmoins les services rendus, si un établissement congréganiste est un véritable danger? *Salus populi suprema lex esto.*

Mais la question se pose précisément de savoir si, dans les conditions que j'ai rappelées, on se trouve véritablement en présence d'un établissement dépendant de la congrégation. M. Mestre n'a eu aucune peine à nous prouver que, puisque dans ces cliniques le médecin avait seul la direction, la responsabilité, les profits ou les pertes, les religieuses garde-malades n'étaient là que comme des salariées ayant chacune individuellement loué ses services. Le sens technique du mot établissement impose cette interprétation ; elle est d'ailleurs conforme au principe que les dispositions pénales sont de droit étroit et ne sauraient dès lors être étendues.

Magnum opus aggredimur. C'est à notre savant confrère M. Salefranque qu'est due la communication la plus importante de l'année. Si l'Académie est fière de la faire figurer dans son recueil, elle a tenu, avant même sa publication, à en faire profiter non seulement ses membres mais en outre quelques personnes qui, par leurs études spéciales, lui ont paru devoir s'y intéresser et apporter à la discussion vie et autorité.

Indépendamment de sa valeur propre, cette étude aura donc eu l'avantage d'être pour l'Académie l'occasion d'une mesure qui pourra être féconde en bons résultats. Inviter des personnes étrangères à l'Académie à assister à certaines réunions, soit pour écouter les lectures faites et participer aux si attachantes discussions qui les suivent, soit pour nous communiquer des travaux se rattachant à nos études est, je le reconnais, une innovation, mais on voudra bien reconnaître qu'elle n'a aucun caractère subversif; je ne crois pas me tromper en affirmant qu'elle est conforme à la pratique courante de l'Institut : mais j'ai hâte de retrouver M. Salefranque.

Vous n'avez pas oublié que lorsque son collègue, notre regretté confrère, M. Malavialle, nous apportait, chaque année, de la part de M. le Directeur général de l'enregistrement le volume du *Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des Finances*, il aimait à nous rappeler la part très grande prise par l'un de nos correspondants à la fondation et à la rédaction de ce recueil qui enrichit notre bibliothèque. Le correspondant d'antan nous appartient d'une façon plus étroite et, cette année, il nous a invités à étudier sous sa direction le mouvement, toujours ascensionnel, nous ne le savons que trop, des contributions exigées soit par l'État, soit par les départements, soit par les communes. Les dépenses de l'État vont

certainement atteindre dès cette année le chiffre énorme de 5 milliards. On s'en déclare effrayé. N'était-ce pas au moment où l'on engageait les dépenses qu'il aurait été bon d'avoir ce sentiment de crainte, qui, une fois de plus, aurait été le commencement de la sagesse?

M. Salefranque dirige dans notre département le service financier qui alimente pour la plus grande part le budget d'État et auquel on se propose encore de demander de nouvelles sommes; il a souhaité nous montrer par quels degrés successifs on était arrivé à obtenir du pays les lourds sacrifices què l'on exige de lui. Prenant pour point de départ l'année 1830, écartant les années où une crise politique a eu nécessairement des répercussions économiques, il nous fait assister à la progression des impôts dont il expose les détails avec une grande richesse d'informations, son travail est d'autant plus méritoire que, par suite d'une anomalie absolument inexplicable, tandis que les comptes de l'État et des départements sont régulièrement dressés, la situation financière des communes, publiée annuellement depuis 1878 par le Ministère de l'Intérieur, est établie seulement d'après les budgets, c'est-à-dire qu'on connaît les recettes prévues et non les recettes réalisées.

S'étant réservé les efforts pour nous laisser la satisfaction d'en profiter, M. Salefranque fait passer sous nos yeux avec leurs chiffres précis les différentes contributions. Ce sont d'abord, leur âge leur donne le pas sur les autres, les quatre contributions directes, les *quatre vieilles* dit-on parfois, dont le résultat d'ensemble, comprenant les parts de l'État, des départements et des communes s'est élevé de 1830 à 1910 de 332 millions à près de 1.064 millions. On les attaque, on les abroge parfois solennellement, mais, pratiquement et j'ajoute prudemment, on les conserve. Ainsi en est-il de la contribution des portes et fenêtres

qu'un texte remontant à plus de vingt ans a supprimée formellement et qui persiste, nos feuilles d'*avertissement* en font foi, la loi ultérieure qui devait régler les détails d'exécution et organiser les taxes de remplacement n'ayant pas été votée.

Si les contributions directes nous intéressaient comme contribuables, comme électeurs et à raison des problèmes d'ordre financier qu'elles soulèvent, l'Académie devait une attention particulière à l'exposé des recettes perçues par l'Administration de l'Enregistrement. L'autorité du lecteur, déjà affirmée par de nombreuses publications antérieures, nous y engageait; et puis ne peut-on pas, grâce à ces recettes, suivre dans ses manifestations les plus variées la vie juridique et économique du pays, le mouvement de la richesse privée? L'Administration de l'Enregistrement nous guette, pour ainsi dire, et bien rares sont les actes de notre activité qui lui échappent. Rappelant l'image de Pascal, de l'homme qui ne meurt jamais, mais grandit toujours, elle a dans l'effort une unité de vues et une continuité qui finissent par lui assurer le triomphe. Une disposition toute récente vient de le prouver. On sait que le Code civil avait abrogé l'article 40 de la loi du 22 frimaire an VII, qui déclarait nulles les contre-lettres constatant, après vente ou échange, la dissimulation d'une partie du prix ou de la soulte; le législateur de 1804 avait compris que la nullité n'est pas une peine, mais seulement la conséquence de ce qu'un acte manque de ses éléments essentiels. Vaincu en 1804, le fisc n'acceptait pas sa défaite, et on le vit en 1862, en 1864, et surtout en 1871, au lendemain de nos désastres, proposer le retour à la règle abrogée; il faut, disait le Ministre des finances, que l'énormité de la peine rende la contravention impossible. Proposez la peine du parricide, lui répondit-on, et on passa outre, soucieux

de ne pas favoriser la mauvaise foi dans un intérêt purement fiscal.

Les nécessités budgétaires ont fait taire ces scrupules; *gutta cavat lapidem*. Depuis le 27 février 1912, on peut légalement se soustraire à une obligation librement consentie; un acheteur adressera à son vendeur les paroles que lui prêtait Toullier[1] : « Le prix réel de la terre que vous m'avez vendue est de 150.000 francs, mais le contrat n'en porte que 100.000, et pour encourager mon impudence et ma mauvaise foi, les tribunaux m'invitent à gagner la somme de 50.000 francs. Elle est à moi, je l'achète au prix de mon honneur. *Virtus post nummos.* » Le législateur ne devait-il pas céder devant une administration qui met au service du Trésor une science profonde, ingénieuse et très efficacement productive? Les résultats encaissés et ceux que l'on escompte déjà pour les budgets futurs en sont la meilleure preuve, puisque de 151 millions en 1830, ils s'élevaient en 1910 à 692,5; ce chiffre a été sensiblement dépassé en 1911 et 1912.

On comprendra que, sans se désintéresser des taxes, l'Académie s'est attachée surtout aux faits que supposent les encaissements effectués. C'est ainsi qu'à propos des mutations de valeurs mobilières françaises, elle a constaté, en comparant les droits perçus en 1910 sur les valeurs nominatives et sur les valeurs au porteur, que ces dernières représentaient un capital près de trois fois plus grand que les premières. Les mutations mobilières à titre onéreux qui, en 1830, ne rapportaient au Trésor que 7 millions, ont permis d'encaisser, en 1910, 109,7 millions. Le mouvement de la propriété foncière demeure stationnaire, accusant comme capital taxé 2 milliards et demi en 1910, comme

1. Tome VIII, p. 186.

en 1869, tandis que les valeurs mobilières taxées passent de 8 milliards en 1869 à 32 milliards en 1910.

Les résultats de la réforme des droits de succession ont été loin de constituer une perte pour le Trésor public, et cependant on a admis la déduction du passif et on a réparti entre le nu-propriétaire et l'usufruitier un unique droit de mutation qui, précédemment, était payé à raison de un et demi; il faut dire que cette même loi de 1901 a inauguré le système de l'impôt progressif et que ses tarifs ont été notablement élevés par la loi du 8 avril 1910 qui ne paraît pas être le dernier mot du législateur fiscal.

Avouerai-je que nous avons été un peu surpris lorsque, comptes à l'appui, M. Salefranque a déclaré que les frais de justice avaient été allégés, depuis 1892, d'une vingtaine de millions? Les justiciables auraient dû s'en apercevoir, et cependant que de fois les avons-nous entendus gémir sur les sacrifices que leur avait coûté un procès perdu ou même gagné? Nous essaierons de leur persuader qu'ils se trompent ou que du moins, s'ils ne profitent pas personnellement du dégrèvement, d'autres sont déchargés. N'oublions pas, en effet, l'esprit qui a inspiré la réforme de 1892; il s'est agi de rendre la justice plus accessible aux petites gens, d'établir des frais proportionnels aux intérêts en cause.

C'est également sous cet angle que doit être jugée la réforme hypothécaire réalisée par la loi du 27 juillet 1900. L'État n'y a pas perdu, bien au contraire, puisque de 3 millions 5, chiffre de 1899 (dernière année du régime ancien), les recettes ont monté à 13 millions 2 en 1910. Les actes peu importants sont sensiblement déchargés. Au lieu de 10 à 25 centimes pour 100, les formalités d'inscription et de radiation s'élevaient, avant 1900, à 4 fr. 86 pour une créance de 100 francs; la réduction profite à 150.000 prêts,

Au lieu de 25 centimes, les ventes de 100 francs payaient 7 fr. 49; 450.000 contrats ont bénéficié de la réduction.

Notons en passant le petit impôt de 0 fr. 10 perçu sous forme de timbre sur les quittances sous-seing privé. Dès 1872, au lieu de 10 millions prévus lors de la préparation de loi, les recettes atteignaient 12 millions 4, pour arriver, en 1910, à 25 millions 6. On sait quels projets sont à l'étude pour élever encore, sous couleur de proportionnalité, cette source de revenus. Aux financiers de ne pas oublier la fable de *La Poule aux Œufs d'or*. Quant aux contribuables, qu'ils se gardent de trouver gênante l'obligation, sous peine d'amende, d'apposer et d'annuler la petite vignette. M. Salefranque leur rappelle qu'ils doivent s'estimer heureux de n'acquitter que 0 fr. 10. Cette taxation n'est pas un impôt nouveau, mais une réduction considérable de l'impôt exigible. Il convient d'ajouter qu'en fait, avant la loi du 23 août 1871, les dispositions de la loi du 13 brumaire an VII n'étaient pas observées.

Libre-échangiste convaincu, M. Salefranque regrette de trouver parmi les recettes les droits de douane avec un caractère protecteur; il les voudrait seulement jouant le rôle de taxe de consommation sur les objets venant de l'étranger. Vous ne vous attendez certainement pas, quelles que soient mes préférences, à me voir aborder ici le problème du libre-échange. Aussi bien j'en aurai, je crois, suffisamment dit pour justifier l'appréciation que je formulais, il n'y a qu'un instant, sur l'étude de M. Salefranque; savante et précieuse par les documents qu'elle renferme on aimera à la conserver et à la consulter.

Nous aimerons aussi à relire les observations aussi prudentes qu'ingénieuses provoquées par la lecture de M. Salefranque. On y verra avec quel soin ont été étudiées nos diverses contributions et les réformes dont elles sont sus-

ceptibles. Sans entrer dans le détail, ce n'est pas un bouleversement complet de nos institutions qui a paru juste et opportun, mais quelques retouches. On a regretté l'absence de documents sur la comptabilité des communes, on a exprimé le vœu d'une prompte réfection du cadastre, on a réduit à sa juste valeur le dégrèvement qui résultera de la suppression de l'impôt des portes et fenêtres et on a pensé que si, comme le désirent les Chambres de commerce, l'impôt des patentes est maintenu, il devait être tenu compte au patenté des charges de famille qui l'obligent à avoir un logement plus important.

Une phrase qui termine cette étude constate que, si les charges fiscales sont énormes, elles sont néanmoins recouvrées sans pénalités effectives élevées et presque sans poursuites, ne laissant qu'un déchet tout à fait insignifiant. Ces paroles nous avaient rendus rêveurs. Pourvu, disions-nous, que le Parlement n'y voie pas un encouragement à grossir le chiffre des dépenses, et plusieurs en conclurent qu'il serait utile de modifier le procédé traditionnel d'après lequel le budget est voté : contrairement à la façon d'agir d'un particulier soucieux de sa situation, les dépenses sont arrêtées d'abord, sauf à y pourvoir ensuite par une surélévation des recettes. Léon Say, disait cependant avec raison : « Il ne suffit pas qu'une dépense soit utile, nécessaire même, il faut pouvoir la faire ».

Ajouterai-je qu'après nous avoir inquiétés, l'affirmation si autorisée de notre confrère est venue dans ces derniers jours donner satisfaction à nos sentiments patriotiques? Il y a quelque mois, nous redoutions des dépenses nouvelles; aujourd'hui, nous les réclamons et nous voulons qu'on sache bien que nous supportons sans faiblir le poids d'une dette telle qu'aucun peuple n'en connut de pareille. Que demain de nouveaux sacrifices s'imposent à notre patrio-

tisme, ils nous trouveront prêts; nous nous souviendrons qu'au temps de Duguesclin, il n'y avait fileuse en France qui ne filât pour payer la rançon du chevalier. Aux divergences de vues succèdera une imposante unanimité. On raconte qu'au lendemain de la guerre de 1870, deux hommes que les questions économiques avaient longtemps séparés, Léon Say et Pouyer-Quertier, se rencontrèrent. Une émotion indicible s'empara d'eux et, se précipitant dans les bras l'un de l'autre, ils s'écrièrent : « Après les malheurs de la patrie il n'y a plus ni libre-échangistes ni protectionnistes, il n'y a que des français. »

Cette unité, qui s'affirme aux heures troubles, est permanente dans les relations académiques, elle en constitue l'un des charmes et c'est pour que nous puissions en jouir que M. Ozenne nous a ouvert les portes de l'hôtel d'Assézat et de Clémence-Isaure. « Je n'aime, a-t-il écrit dans son testament, que ce qui unit. » Le terrain d'entente où se rencontrent et s'estiment ceux que peuvent séparer des opinions différentes, sera pour les uns l'art et les belles-lettres, pour les autres les sciences ou l'étude du passé. Sans que je songe à établir la moindre comparaison, j'affirme que nous n'avons pas la part la moins belle, puisque c'est à la justice que nous consacrons nos études.

On raconte qu'au moment de sa mort, Gœthe s'écriait : « Encore plus de lumière. » Notre devise est : Encore plus de justice! Plus de justice dans les relations privées, plus de justice dans les rapports de l'État et du citoyen, plus de justice dans la répartition des charges publiques. Si, selon l'Écriture, la justice fait la grandeur des nations, en nous efforçant d'étendre son règne, nous aurons fait bonne besogne, car nous aurons travaillé pour la France qui fut toujours dans le monde le chevalier du Droit.

TABLE DES MATIÈRES

Toulouse, Imp. Douladoure-Privat, rue St-Rome. — 9950.

ERRATA

TEXTES :

Page 178	ligne 26	....	*au lieu de :*	352,4,	*lire :*	352,2
— 179	— 3 (note 1)	...	—	274,3	—	272,2
— 211	— 12	....	—	8,1	—	7,7
— 223	— 27	....	—	22,0	—	22,1
— 229	— 3	....	—	40,3	—	41,3
— 283	— 1	....	—	440,2	—	364,5
— 283	— 3	....	—	550,0	—	553,2
— 283	— 5	....	—	408,7	—	435,7
— 283	— 6	....	—	830,3	—	832,9
— 286	— 4	....	—	*1830*	—	*1836*
— 289	— 16	....	—	833,0	—	832,9
— 290	— 4	....	—	30,0	—	30,3
— 290	— 10	....	—	4,889,6	—	4,884,6

TABLEAUX ANNEXES :

I, nos 17-18 (1910)..........	—	103,7	—	103,6
	—	93,1	—	93,2
I, nos 26-27 (1880)..........	—	440,8	—	436,9
	—	179,3	—	183,2
I, no 27 (1900)..............	—	63,5	—	163,5
IV, no 32 (1868).............	—	13,5	—	13,4

[redacted]

RECUEIL

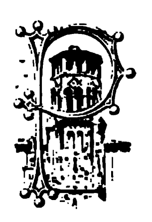
DE

LÉGISLATION

DE TOULOUSE

1912

DEUXIÈME SÉRIE. — TOME VIII



TOULOUSE

IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE ÉDOUARD PRIVAT

Libraire de l'Université

14, RUE DES ARTS (SQUARE DU MUSÉE)

—

1912

